



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 08 janvier 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des 1^{er} et 7 décembre 2017
2. 7024 Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, et portant modification :
 1. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 2. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
 3. de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;
 4. de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ;
 5. de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
 6. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
 7. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
 8. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
 9. de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et
 10. de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Présentation des amendements gouvernementaux
- Examen des avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'amendements parlementaires
3. 7128 Projet de loi portant
 1. transposition des dispositions de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ayant trait aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et aux pouvoirs des autorités de contrôle ;
 2. mise en oeuvre du règlement (UE) 2015/ 847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006
 3. modification de :
 - a) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

- b) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;
 - c) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - d) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
 - f) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
 - g) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
 - h) la loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office ;
 - i) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
 - j) la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit
- Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'amendements parlementaires

4. Divers

*

Présents : M. André Bauler, Mme Simone Beissel remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Yves Cruchten remplaçant M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Roger Negri remplaçant M. Claude Haagen, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

Mme Isabelle Goubin, Ministère des Finances, Directeur du Trésor
Mme Yasmin Gabriel, Mme Béatrice Gilson, M. Philippe Thill, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances
Mme Katia Kremer, Ministère de la Justice

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des 1^{er} et 7 décembre 2017**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **7024 Projet de loi portant mise en oeuvre du règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, et portant modification :**

1. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
2. de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
3. de la loi modifiée du 5 août 2005 sur les contrats de garantie financière ;

4. de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ;
5. de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
6. de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
7. de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
8. de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
9. de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ; et
10. de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché

Les représentants du ministère des Finances présentent le contenu des amendements gouvernementaux pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire n°7024⁵.

En résumé, les amendements gouvernementaux visent en premier lieu à donner suite à l'avis du Conseil d'Etat ainsi qu'aux oppositions formelles formulées par celui-ci à l'endroit du projet de loi n° 7024. Ainsi, l'avis du Conseil d'Etat a notamment été suivi en ce qui concerne les articles 2 et 3 du projet de loi, ce qui a permis d'obtenir la levée de l'opposition formelle à l'occasion de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Les amendements gouvernementaux visent par ailleurs à apporter une série de changements au régime de l'externalisation de services dans le secteur financier par rapport au projet de loi initial déposé en juillet 2016 qui s'est limité à moderniser le régime de l'externalisation dans le secteur des établissements de crédit et des PSF, sans préjudice de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, qui continuera à s'appliquer.

Il est précisé que l'amendement gouvernemental 8 vise, entre autres, à abandonner la distinction faite entre la sous-traitance intra-groupe et extra-groupe. Ainsi, il y aura désormais lieu de distinguer uniquement en matière de sous-traitance entre d'une part la sous-traitance opérée par une entité luxembourgeoise vers une autre entité luxembourgeoise soumise à la surveillance prudentielle de la CSSF, de la BCE ou du CAA, et d'autre part tous les autres cas de sous-traitance (voir article 17 (article 14 initial) ci-après).

Si les amendements gouvernementaux proposent un assouplissement du secret professionnel aux fins de faciliter, sous certaines conditions et dans certaines limites, les flux d'informations, ils prévoient également l'introduction de nouvelles exigences organisationnelles visant à encadrer l'externalisation de services et notamment à assurer le niveau et la qualité des services offerts à la clientèle, ainsi que la confidentialité des données concernées. Les exigences organisationnelles correspondantes s'inspirent de celles existant dans les lois sur le secteur de l'assurance et des services de paiement.

Les amendements gouvernementaux proposent de moderniser en outre le régime de l'outsourcing dans les secteurs de l'assurance et des services de paiement.

Les amendements gouvernementaux 10 à 15 donnent suite à l'avis du Conseil d'Etat et apportent des clarifications et précisions textuelles aux dispositions de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif portant sur le régime dépositaire des OPC de la partie II.

Ensuite, les amendements gouvernementaux prévoient que le Commissariat aux assurances devienne un organe de règlement extrajudiciaire des litiges en matière d'assurance au sens de la loi du 17 février 2016 portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de

consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation.

Le document reprenant les amendements gouvernementaux contient également la prise de position du gouvernement par rapport au premier avis du Conseil d'Etat du 13 décembre 2016.

La Commission examine ensuite le premier avis complémentaire du Conseil d'Etat (doc. parl. n°7024⁸) qui ne comporte pas d'opposition formelle, mais qui soulève encore des questions (tout comme la CNPD) concernant l'articulation du régime instauré par rapport à la législation relative à la protection des données. Les propositions d'amendements parlementaires 2, 3 et 5 (voir ci-dessous) ont pour but d'apporter des clarifications au sujet de l'articulation entre les modalités du secret professionnel prévu dans les articles concernés et l'application de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Les membres de la Commission examinent encore les propositions d'amendements parlementaires 1 à 5 (qui leur ont été envoyées par email le 5 janvier 2018), reprises ci-dessous :

Article 14 nouveau:

L'amendement gouvernemental 6 introduit dans la loi en projet, à la suite du nouvel article 13, un nouvel article 14. Cet amendement s'inscrit dans la volonté générale de moderniser l'externalisation de services dans la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

A cet effet, le libellé actuel de l'article 37-1, paragraphe 5, devient le nouvel alinéa 4 dudit paragraphe, tandis que des dispositions plus générales encadrant l'externalisation de tous types de fonctions ou d'activités sont introduites dans les nouveaux alinéas 1^{er} à 3 du paragraphe 5. Lesdits alinéas 1^{er} à 3 visent à assurer un encadrement adéquat de l'externalisation par des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. En effet, étant donné que la voie à l'externalisation est ouverte davantage par les changements opérés à l'article 41 de loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, les alinéas 1^{er} et 2 visent à assurer la continuité dans la qualité des services fournis en établissant le principe selon lequel l'externalisation ne doit pas compromettre le niveau et la qualité de service l'égard des clients, et en veillant à ce que l'entité qui externalise demeure responsable du respect de l'ensemble des obligations qui lui incombent en vertu de la réglementation prudentielle. L'alinéa 3 vise à encadrer le cas de la sous-traitance en cascade.

Le nouvel alinéa 5 de l'article 37-1, paragraphe 5, anticipe la transposition de la directive 2014/65/UE (« MiFID II ») et en particulier de son article 16, paragraphe 5, alinéa 3. Les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 16, paragraphe 5, de la directive MiFID II reprennent le libellé de l'article 13, paragraphe 5, de la directive 2004/39/CE (« MiFID I »), de sorte que seul le nouvel alinéa 3 de l'article 16, paragraphe 5, de la directive MiFID II nécessite d'être transposé. Les alinéas 1^{er} et 2 ont déjà été transposés à l'occasion de la transposition de la directive MiFID I à l'article 37-1, paragraphes 4 et 5.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'Etat fait les observations suivantes à l'égard des amendements gouvernementaux 5 et 6 :

Il rappelle que, dans son premier avis, il avait invité les auteurs du projet de loi à entourer le recours à l'externalisation d'un ensemble de règles et de garanties au niveau de l'organisation des acteurs de la place financière en vue de la création d'un dispositif flexible, mais continuant à offrir un degré élevé de protection de leurs droits aux clients des établissements visés.

Il constate que les amendements gouvernementaux 5 et 6 donnent suite à cette invitation en augmentant, à travers le nouvel article 14, les garanties à l'endroit des clients, en cas d'externalisation, garanties qui figurent d'ores et déjà au paragraphe 5 de l'article 37-1 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, et que les établissements de crédit et les entreprises d'investissement doivent respecter. Ils étendent ensuite ce dispositif, en partie du moins, aux professionnels du secteur financier (PSF) autres que des entreprises d'investissement moyennant un nouvel article 13 qui introduit dans la loi précitée du 5 avril 1993 un article 36-2 consacré aux exigences organisationnelles en matière d'externalisation que les organismes concernés doivent respecter.

Si le Conseil d'État approuve cette façon de procéder, qui est de nature à permettre une meilleure maîtrise du processus d'externalisation, il se permet toutefois de formuler quelques observations.

Selon l'exposé des motifs des amendements gouvernementaux, les nouvelles exigences organisationnelles correspondraient à celles existant dans les lois sur les secteurs de l'assurance et des services de paiement. On retrouve effectivement des règles analogues aux articles 11 et 24-7 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement et à l'article 81 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

Le dispositif en matière d'exigences organisationnelles, qui vise les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, est toutefois autrement plus étoffé que celui applicable aux PSF qui tombent dans le champ d'application de la nouvelle disposition qui figurera à l'avenir à l'article 36-2 de la loi précitée du 5 avril 1993. L'article 37-1, qui définit les exigences organisationnelles à l'endroit des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, a en effet fait l'objet de modalités détaillées d'application par le biais du règlement grand-ducal du 13 juillet 2007 relatif aux exigences organisationnelles et aux règles de conduite dans le secteur financier et portant transposition de la directive 2006/73/CE de la Commission du 10 août 2006 portant mesures d'exécution de la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences organisationnelles et les conditions d'exercice applicables aux entreprises d'investissement et la définition de certains termes aux fins de ladite directive. Le Conseil d'État renvoie notamment à l'article 15 du règlement grand-ducal en question qui traite des conditions à respecter pour l'externalisation de fonctions opérationnelles essentielles ou importantes ou pour l'externalisation de services ou d'activités d'investissement.

Les textes sous avis utilisent ensuite des termes techniques pour la définition desquels il faut se référer au règlement grand-ducal précité du 13 juillet 2007 qui s'applique aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, termes que l'on retrouve également en partie dans la loi précitée du 10 novembre 2009. Tel est le cas de la notion de « fonctions opérationnelles essentielles », à laquelle il est fait référence au paragraphe 5 de l'article 37-1 de la loi précitée du 5 avril 1993, et de celle de « fonctions opérationnelles importantes », *a priori* très voisine, qui est utilisée dans les deux textes sous avis. Le Conseil d'État constate au passage que la circulaire 12/552 du 11 décembre 2012 de la Commission de surveillance du secteur financier traitant de l'administration centrale, de la gouvernance interne et de la gestion des risques exclut, sous son point 182, les « fonctions stratégiques ou relevant du cœur de métier » de la sous-traitance.

Le Conseil d'État note que, d'après le libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ». Selon les travaux de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, il faut donc que « tout en

assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et points essentiels restent du domaine de la loi »¹.

Le Conseil d'État estime, pour sa part, que le règlement grand-ducal précité du 13 juillet 2007, adopté selon la procédure d'urgence, risque, lorsqu'il définit en détail les concepts susvisés et règle ainsi des points essentiels d'une matière réservée à la loi, de ne plus être conforme au dispositif constitutionnel que le Conseil d'État vient de rappeler.

Le Conseil d'État recommande dès lors de faire figurer dans la loi précitée du 5 avril 1993 la définition des notions qui sont utilisées en l'occurrence par les auteurs des amendements.

Ce point n'a pas été discuté par la Commission des Finances et du Budget au cours de la présente réunion.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du texte sur les dispositions 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), et plus particulièrement sur les dispositions de l'article 28 consacré au sous-traitant. L'article en question prévoit, entre autres, que lorsqu'un traitement est effectué pour le compte d'un responsable du traitement, donc par un sous-traitant, le responsable du traitement fait uniquement appel à des sous-traitants qui présentent des garanties suffisantes quant à la mise en œuvre de mesures techniques et organisationnelles appropriées, de manière à ce que le traitement réponde aux exigences du règlement européen et garantisse la protection des droits de la personne concernée.

Le Conseil d'État note enfin que, pour étoffer le dispositif que les établissements de crédit et les entreprises d'investissement devront respecter, les auteurs des amendements proposent de compléter le paragraphe 5 de l'article 37-1 de la loi précitée du 5 avril 1993 par une disposition figurant à l'article 16, paragraphe 5, alinéa 3, de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (directive MIFID II), anticipant en cela sur la transposition de la directive en question. Même si le texte en question figure dans un paragraphe qui, du moins en ce qui concerne son alinéa 1^{er}, est consacré à l'exécution de tâches opérationnelles essentielles par un tiers, le Conseil d'État en est à se demander, au vu de son libellé très général, s'il ne serait pas de insérer dans un paragraphe à part de l'article 37-1, vu qu'il a manifestement vocation à s'appliquer en dehors de tout processus d'externalisation.

Par le biais de l'amendement parlementaire 1, la Commission des Finances et du Budget décide de modifier le libellé du nouvel article 14 afin de donner suite à l'avis du Conseil d'État, en transformant l'alinéa 5 de l'article 37-1, paragraphe 5, tel qu'introduit par les amendements gouvernementaux, en un paragraphe à part.

Article 17 (article 14 initial)

L'amendement gouvernemental 8 vise en premier lieu à clarifier explicitement la couverture des succursales luxembourgeoises d'entités européennes ou étrangères, comme cela est d'ailleurs également le cas dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

Il vise également à aligner la terminologie employée à l'article 41, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier sur le terme défini à l'article 1^{er} de ladite

¹ Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, doc. parl. n° 6894⁴, p. 6.

loi, la notion d « organe de direction » y étant définie comme « les organes d'administration, de gestion et de surveillance ».

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État ne fait pas d'observation au sujet de l'amendement de ce point.

L'amendement gouvernemental 8 modifie encore le point 3. Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, l'obligation au secret n'existe pas à l'égard des entités qui sont en charge de la prestation de services sous-traités ainsi qu'à l'égard des employés et autres personnes qui sont au service de ces entités, dans la mesure où le client a accepté, conformément à la loi ou selon les modalités d'information convenues entre parties, la sous-traitance des services sous-traités, le type de renseignements transmis dans le cadre de la sous-traitance et le pays d'établissement des entités prestataires des services sous-traités. Les personnes ayant ainsi accès aux renseignements visés au paragraphe (1) doivent être soumises par la loi une obligation de secret professionnel ou être liées par un accord de confidentialité. ».

Ledit amendement vise à abandonner la distinction faite entre la sous-traitance intra-groupe et extra-groupe. Ainsi, il y aura désormais lieu de distinguer uniquement en matière de sous-traitance entre d'une part la sous-traitance opérée par une entité luxembourgeoise vers une autre entité luxembourgeoise soumise à la surveillance prudentielle de la CSSF, de la BCE ou du CAA, et d'autre part tous les autres cas de sous-traitance. La sous-traitance à des entités non-soumises à la surveillance de la CSSF, de la BCE ou du CAA, qu'elles soient luxembourgeoises, européennes ou étrangères, sera possible lorsque le client est informé au préalable et d'une manière claire sur le principe même de la sous-traitance, les types de services qui seront sous-traités, les types de renseignements liés à la relation avec ce client qui seront transmis aux entités en charge des services sous-traités ainsi que le pays dans lequel les sous-traitants sont établis. Sur base de ces informations, la décharge du client en faveur de l'entité luxembourgeoise tenue au secret professionnel pourra intervenir soit conformément à la loi, soit suivant les modalités d'information convenues entre parties telles que prévues notamment dans des conditions générales, des contrats de dépôt, des contrats d'assurance ou autres contrats similaires liant les clients et l'entité qui sous-traite. Cette décharge peut se faire par le client seul et vaudra par rapport à toutes les informations qui seront transmises dans le cadre de la sous-traitance.

Les personnes ayant accès aux renseignements couverts par le secret professionnel doivent être soumises par la loi à une obligation de secret professionnel ou doivent être liées par un accord de confidentialité.

Outre les exigences qui précèdent, l'entité luxembourgeoise qui sous-traite devra veiller au respect de la législation sur la protection des données.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État, en dehors des considérations qu'il a pu développer dans son avis du 13 décembre 2016, fait deux observations au sujet du dispositif tel qu'il est désormais reconfiguré.

Le Conseil d'État a, tout d'abord, du mal à comprendre l'agencement général du dispositif. Les auteurs des amendements annoncent en effet deux cas de figure selon que le sous-traitant se trouve soumis ou non à la surveillance prudentielle de la CSSF, de la BCE ou du CAA. Le texte du nouveau paragraphe *2bis*, qui sera inséré à l'article 41 de la loi précitée du 5 avril 1993, reprend effectivement, en son alinéa 1^{er}, le premier cas de figure, pour ensuite enchaîner, en son alinéa 2, avec un texte qui est centré sur le consentement du client et qui s'appliquerait sans préjudice de l'alinéa 1^{er}. D'après les explications fournies au commentaire de l'amendement, ce deuxième alinéa couvrirait la sous-traitance à des entités non soumises à la surveillance de la CSSF, de la BCE ou du CAA et les modalités du consentement du client dans ce cas de figure. Il est donc pour le moins surprenant d'introduire l'alinéa 2 par les mots

« [s]ans préjudice de l'alinéa 1^{er} », ce qui laisse entendre que la règle qui va suivre s'appliquera également dans la situation visée et se cumulera avec celle énoncée à l'alinéa 1^{er}. Le Conseil d'État invite dès lors les auteurs de l'amendement à expliciter leur pensée et à mieux faire ressortir au niveau du texte de l'article 2bis la distinction entre les deux situations de base.

Par le biais de **l'amendement parlementaire 2**, la Commission des Finances et du Budget décide, au point 3, à l'endroit du nouveau paragraphe 2bis introduit dans l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, que les mots « Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, » sont remplacés par les mots « Dans les cas ne relevant pas de l'alinéa 1^{er}, ».

L'amendement vise, conformément aux remarques du Conseil d'État, à mieux faire ressortir la distinction entre les situations visées respectivement à l'alinéa 1^{er} et à l'alinéa 2 du paragraphe 2bis de l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. En effet, il y a lieu de distinguer en matière de sous-traitance entre, d'une part, la sous-traitance opérée par une entité luxembourgeoise vers une autre entité luxembourgeoise soumise à la surveillance prudentielle de la CSSF, de la BCE ou du CAA, et, d'autre part, tous les autres cas de sous-traitance.

En ce qui concerne ensuite les modalités de l'acceptation par le client de la sous-traitance, le Conseil d'État fait les observations suivantes. Si le consentement du client n'est pas nécessaire dans le cadre d'un transfert de données qui s'opère vers une entité soumise à la surveillance prudentielle de la CSSF, de la BCE ou du CAA, il en est autrement en ce qui concerne le sous-traitant qui opère en dehors du champ de cette surveillance et qui peut être localisé dans un pays tiers qui n'offre pas de garanties suffisantes, comparées à celles prévues par la législation européenne en matière de protection des données à caractère personnel, étant entendu qu'il existe d'autres modalités que le consentement sous le couvert desquelles le transfert de données ou d'une catégorie de données vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat peut être effectué. Dans le cas de figure du consentement, tant la loi actuellement en vigueur que le nouveau règlement européen, prévoient la possibilité de transférer des données à caractère personnel vers les pays tiers concernés en présence du consentement du client, consentement qui, au niveau du règlement européen, devra désormais être explicite (article 49, paragraphe 1^{er}, lettre a)). Dans son avis du 13 décembre 2016 sur le projet de loi sous revue, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs sur le texte de la circulaire CSSF 12/552 du 11 décembre 2012 et sur la qualité du consentement du client exigée en cas de transfert des données le concernant dans le contexte d'une sous-traitance de services de gestion/d'opération des systèmes informatiques, sous-traitance limitée en l'occurrence à une entité du groupe (point 193 de la circulaire). Le Conseil d'État note que, par circulaire de la CSSF, le texte afférent a été modifié de façon à définir le consentement du client dans des termes plus généraux et nettement en retrait par rapport aux solutions prônées par la CSSF dans la circulaire mentionnée ci-avant dans la version commentée par le Conseil d'État.² Dans la même perspective, il n'est désormais plus question, dans le projet de loi sous revue, d'une acceptation, au préalable et par écrit, du client, mais d'une acceptation, « conformément à la loi ou selon les modalités d'information convenues entre parties ». Si un consentement « conformément à la loi », en l'occurrence la législation sur la protection des données à caractère personnel, trouve l'assentiment du Conseil d'État, la suite de la formulation instille le doute lorsqu'elle semble opposer à la loi les modalités d'information convenues entre parties. Le consentement du client pourrait-il, dans cette perspective, être tacite ? Le Conseil d'État note ensuite que le commentaire de l'amendement introduit tout d'abord les deux cas de figure de base dont question ci-dessus, pour ensuite détailler un mécanisme d'acceptation du client, dans le deuxième cas de figure, à savoir celui où la sous-traitance est opérée par une entité luxembourgeoise vers une entité non soumise à la surveillance de la CSSF, de la BCE ou du CAA, qui prévoit tout d'abord une information

² Circulaire CSSF 17/655 du 17 mai 2017 concernant la mise à jour de la circulaire CSSF 12/552 relative à l'administration centrale, la gouvernance interne et la gestion des risques.

préalable claire du client suivie d'une décharge du client en faveur de l'entité luxembourgeoise tenue au secret professionnel. Et les auteurs d'ajouter qu'outre ces exigences, « l'entité luxembourgeoise qui sous-traite devra veiller au respect de la législation sur la protection des données ». Le Conseil d'État a du mal, pour sa part, à retrouver cette démarche assez structurée dans le texte de l'amendement, qui semble mélanger acceptation/consentement et information du client.

Le Conseil d'État rappelle encore qu'aux termes de l'article 2, lettre c), de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le consentement de la personne concernée s'entend comme « toute manifestation de volonté libre, spécifique et informée par laquelle la personne concernée ou son représentant légal, judiciaire ou statutaire accepte que les données à caractère personnel fassent l'objet d'un traitement ». D'après la nouvelle réglementation européenne en la matière, le consentement est défini comme « toute manifestation de volonté, libre, spécifique, éclairée et univoque par laquelle la personne concernée accepte, par une déclaration ou par un acte positif clair, que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement ».

En conclusion aux développements qui précèdent, le Conseil d'État demande aux auteurs des amendements de préciser la portée du dispositif proposé.

L'amendement parlementaire 2 introduit également un nouveau point 6 libellé comme suit :
**« 6. Il est inséré un nouveau paragraphe 9 libellé comme suit :
« (9) Le présent article est sans préjudice de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. ». ».**

L'amendement vise à donner suite à l'avis du Conseil d'État et de la CNPD et à expliciter dans le texte de l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier l'articulation entre les modalités du secret professionnel prévu audit article et l'application de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, à l'instar de l'articulation prévue à l'article L.226-13, paragraphe 5, du Code de la consommation. En effet, les modalités prévues à l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier n'ont pas vocation à s'opposer à l'application de la législation relative à la protection des données, qui est de portée générale.

L'amendement gouvernemental 8 modifie également le point 4 afin d'opérer un ajustement de la terminologie employée à l'article 41, paragraphes 3 et 4, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État constate que l'ajustement de terminologie qui est opéré au paragraphe 3 de l'article 41 de la loi précitée du 5 avril 1993, ne donne pas lieu à observation de sa part. Il rappelle qu'il avait réservé sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel, en attendant des éclaircissements supplémentaires concernant la portée de la disposition. Ces derniers lui ayant été fournis à travers la prise de position du gouvernement par rapport à son avis du 13 décembre 2016, il n'a plus d'observation à formuler.

L'article 17 (article 14 initial) point 5 supprime l'ancien paragraphe 5 de l'article 41, dont la substance est reprise et adaptée dans le nouveau paragraphe *2bis*.

Par le biais de l'amendement gouvernemental 8, le mot « supprimé » est remplacé par le mot « abrogé » au point 5 afin de suivre une remarque légistique du Conseil d'Etat.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État, n'a pas d'observation quant à l'amendement du présent point.

Article 37 nouveau :

L'amendement gouvernemental 9 introduit un nouvel article 37 au projet de loi. L'amendement vise à aligner les dispositions relatives au secret professionnel contenues dans la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement (« LSP ») sur l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (« LSF »). Il s'agit d'assurer la cohérence entre ces deux régimes d'obligation au secret professionnel.

Le point 1 du nouvel article 37 vise à aligner le libellé de l'article 30, paragraphe 1^{er}, de la LSP sur le nouveau libellé de l'article 41, paragraphe 1^{er}, de la LSF.

Le point 2 du nouvel article 37 opère un changement purement linguistique.

Le point 3 du nouvel article 37 introduit à l'article 30 de la LSP un nouveau paragraphe *2bis* qui est le corollaire du nouveau paragraphe *2bis* introduit l'article 41 de la LSF.

Le point 4 du nouvel article 37 aligne le libellé des paragraphes 3 et 4 de l'article 30 LSP sur celui de l'article 41 de la LSF. Il y a lieu de noter que la référence au paragraphe 4 au calcul de ratios prudentiels consolidés et l'évaluation des risques consolidés se justifie par le fait que les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique peuvent se retrouver dans le champ de la surveillance consolidée exercée en vertu du règlement (UE) n° 575/2013.

Le point 5 du nouvel article 37 abroge le paragraphe 5 de l'article 30 de la LSP étant donné que celui-ci est désormais superfétatoire du fait de l'introduction du nouveau paragraphe *2bis* par le point 3.

Le point 6 du nouvel article 37 vise à mettre à jour le libellé du paragraphe 6 de l'article 30 de la LSP afin de tenir compte des missions des autorités européennes de surveillance.

Finalement, le point 7 du nouvel article 37 introduit dans l'article 30 de la LSP un nouveau paragraphe 11 qui est le corollaire du paragraphe 8 de l'article 41 de la LSF. Il s'agit d'assurer le maintien de l'obligation au secret même lorsque la charge, le mandat, l'emploi ou l'exercice de la profession a pris fin.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État constate que l'amendement a essentiellement pour but de modifier l'article 30 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement en vue de rétablir le parallélisme entre les dispositions relatives au secret professionnel qui y figurent avec celles de l'article 41 de la loi précitée du 5 avril 1993, tel qu'il sera modifié par le projet de loi sous avis. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 13 décembre 2016 et à ses considérations développées à l'endroit de l'amendement 8.

La Commission des Finances et du Budget modifie le présent article par le biais de l'amendement parlementaire 3 de la manière suivante :

1° Au point 3, à l'endroit du nouveau paragraphe *2bis* introduit dans l'article 30 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, les mots « Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, » sont remplacés par les mots « Dans les cas ne relevant pas de l'alinéa 1^{er}, » ;

L'alinéa 2 du paragraphe 2bis sera ainsi libellé comme suit :

« ~~Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}~~ **Dans les cas ne relevant pas de l'alinéa 1^{er}**, l'obligation au secret n'existe pas à l'égard des entités qui sont en charge de la prestation de services sous-traités ainsi qu'à l'égard des employés et autres personnes qui sont au service de ces entités, dans la mesure où le client a accepté, conformément à la loi ou selon les modalités d'information convenues entre parties, la sous-traitance des services sous-traités, le type de renseignements transmis dans le cadre de la sous-traitance et le pays d'établissement des entités prestataires des services sous-traités. Les personnes ayant ainsi accès aux renseignements visés au paragraphe (1) doivent être soumises par la loi à une obligation de secret professionnel ou être liées par un accord de confidentialité. ».

2° Au point 7, le point final est remplacé par un point-virgule ;

3° Il est introduit un nouveau point 8 libellé comme suit :

« **8. Il est inséré un nouveau paragraphe 12 libellé comme suit :**

« (12) Le présent article est sans préjudice de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. ».

Pour la motivation du présent amendement il est renvoyé à la motivation développée à l'endroit de l'amendement 2.

Article 48 nouveau :

Par le biais de l'amendement gouvernemental 16, il est introduit dans la loi en projet un nouvel article 48 modifiant l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre g), de la LSA. Le nouveau libellé de l'article 2, paragraphe 1^{er}, lettre g), a pour objet d'aligner le domaine de compétence du Commissariat aux assurances (ci-après, le « CAA ») tel qu'inscrit à l'article 2 de la LSA avec les définitions du Code de la consommation. Cet alignement s'impose dans la mesure où le CAA entend devenir un organe de règlement extrajudiciaire des litiges en matière d'assurance au sens de la loi du 17 février 2016 portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation.

Le nouveau libellé reprend la définition du consommateur figurant au Code de la consommation sans utiliser le terme même de consommateur dans la mesure où le champ des compétences du CAA dans cette matière dépasse les seuls preneurs d'assurances, et couvre également les assurés et bénéficiaires ainsi que, dans le cadre des assurances de responsabilité, les tiers lésés.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État note que la manière dont le Commissariat aux assurances interviendra ne se démarque nullement de celle qui est déjà actuellement prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 7 décembre 2015 et selon laquelle le Commissariat est chargé « de recevoir et d'examiner les plaintes » qui lui sont adressées.

L'amendement se borne en fait à préciser le cercle des personnes qui pourront s'adresser au Commissariat pour voir régler de façon extrajudiciaire les différends qui les opposent aux entités soumises à la surveillance du Commissariat. À ce niveau, le texte ne fait que reprendre la définition de la notion de « consommateur » telle qu'elle figure à l'article L.010-1 du Code de la consommation.

Concernant le libellé de la disposition sous revue, le Conseil d'État propose de se limiter au niveau de la définition de la mission du Commissariat aux assurances en matière de règlement extrajudiciaire de différends à la réception et à l'examen de réclamations et d'en omettre la référence au terme de « plaintes ». La terminologie sera ainsi harmonisée avec celle utilisée dans la loi précitée du 5 avril 1993 en relation avec la mission de règlement extrajudiciaire de différends de la CSSF. Le Conseil d'État part ensuite de l'hypothèse que le dispositif qui sera mis en place s'inspirera de celui développé dans le règlement CSSF 16-07 relatif à la résolution extrajudiciaire des réclamations et créera une séparation fonctionnelle entre les agents du Commissariat aux assurances qui couvrent les missions de surveillance et de contrôle du Commissariat et ceux qui s'occupent du règlement extrajudiciaire de différends.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 4**, la Commission des Finances et du Budget décide qu'à l'article 48 nouveau du projet de loi, au libellé de la lettre g) de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, les mots « plaintes et » sont supprimés. Cet amendement vise à donner suite à l'avis du Conseil d'État qui propose d'omettre la référence au terme « plaintes ».

Article 58 nouveau

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 16**, il est introduit un nouvel article 58.

Le nouvel article 58 vise à modifier l'article 300 de la LSA relatif au secret professionnel.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État constate que l'amendement a essentiellement pour but de modifier l'article 300 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances en vue de rétablir le parallélisme entre les dispositions relatives au secret professionnel qui y figurent avec celles de l'article 41 de la loi précitée du 5 avril 1993 tel qu'il sera modifié par le projet de loi sous avis. Il renvoie à son avis du 13 décembre 2016 et à ses considérations développées à l'endroit de l'amendement 8.

Le Conseil d'État note au passage que le parallélisme avec les textes correspondants de l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et de l'article 30 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement n'est pas total. Ainsi, par exemple, la partie finale du paragraphe 4 selon laquelle les renseignements communiqués ne doivent pas révéler directement les engagements de l'entreprise à l'égard d'un client autre qu'un professionnel du secteur concerné pour que l'obligation de secret n'existe pas à l'égard des actionnaires ou associés, dont la qualité est une condition de l'agrément de l'entreprise en cause, a été maintenue en l'occurrence, mais supprimée au niveau des deux autres lois, sans que les auteurs du projet de loi expliquent leur démarche sur ce point.

La Commission des Finances et du Budget modifie l'article 58 nouveau du projet de loi par le biais de l'**amendement parlementaire 5**:

1° Au point 3, à l'endroit du nouveau paragraphe *2bis* introduit dans l'article 300 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, les mots « Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}, » sont remplacés par les mots « Dans les cas ne relevant pas de l'alinéa 1^{er}, » ;

L'alinéa 2 du paragraphe *2bis* sera ainsi libellé comme suit :

« ~~Sans préjudice de l'alinéa 1^{er}~~ **Dans les cas ne relevant pas de l'alinéa 1^{er}**, l'obligation au secret n'existe pas à l'égard des entités qui sont en charge de la prestation de services sous-traités ainsi qu'à l'égard des employés et autres personnes qui sont au service de ces entités, dans la mesure où le preneur d'assurance a accepté, conformément à la loi ou selon les modalités d'information convenues entre parties, la sous-traitance des services sous-traités, le type de renseignements transmis dans le cadre de la sous-traitance et le

pays d'établissement des entités prestataires des services sous-traités. Les personnes ayant ainsi accès aux renseignements visés au paragraphe (1) doivent être soumises par la loi à une obligation de secret professionnel ou être liées par un accord de confidentialité. ».

2° Au point 5, à l'endroit du nouveau libellé du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article 300 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, le mot « strictement » est inséré après les mots « ou associés sont », et les mots « , et ne révèlent pas directement les engagements de l'entreprise à l'égard d'un client autre qu'un professionnel du secteur des assurances » sont supprimés. A l'alinéa 2, les mots « l'entreprise de réassurance, » sont insérés entre les mots « L'entreprise d'assurance, » et les mots « le PSA .

Le point 5 sera ainsi libellé comme suit :

« 5. Le paragraphe 4 prend la teneur suivante :

« (4) L'obligation au secret n'existe pas à l'égard des actionnaires ou associés, dont la qualité est une condition de l'agrément de l'entreprise en cause, dans la mesure où les renseignements communiqués à ces actionnaires ou associés sont **strictement** nécessaires à l'évaluation des risques consolidés ou au calcul de ratios prudentiels consolidés ou à la gestion saine et prudente de l'entreprise, ~~et ne révèlent pas directement les engagements de l'entreprise à l'égard d'un client autre qu'un professionnel du secteur des assurances.~~

L'entreprise d'assurance, **l'entreprise de réassurance**, le PSA ou la société de courtage faisant partie d'un groupe financier, garantit aux organes internes de contrôle du groupe l'accès, en cas de besoin, aux renseignements concernant des relations d'affaires déterminées, dans la mesure nécessaire à la gestion globale des risques juridiques et de réputation liés au blanchiment ou au financement du terrorisme au sens de la loi luxembourgeoise. » ; ».

3° Au point 9, le point final est remplacé par un point-virgule ;

4° Il est introduit un nouveau point 10 libellé comme suit :

« **10. Il est inséré un nouveau paragraphe 11 libellé comme suit :**
« (11) Le présent article est sans préjudice de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. ». ».

Pour la motivation des points 1°, 3° et 4° du présent amendement, il est renvoyé à la motivation développée à l'endroit de l'amendement parlementaire 2.

Le point 2° vise à donner suite à la remarque du Conseil d'État qui constate que l'alignement entre la partie finale du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, n'est pas complet entre les différentes dispositions modifiées. Par conséquent, il est prévu d'aligner le libellé du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article 300 de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (ci-après, la « LSA ») sur celui de l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier et de l'article 30 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement.

Le point 2° vise encore à redresser une omission dans le libellé de l'article 300, paragraphe 4, alinéa 2, LSA. En effet, dans un souci de bonne gouvernance, les réassureurs faisant partie d'un groupe financier devraient accorder un accès aux renseignements visés à cet alinéa 2, au même titre que les entreprises d'assurance. Bien que les entreprises de réassurance sont seulement soumises au secret professionnel, conformément à l'article 300, paragraphe 1^{er},

alinéa 3, LSA, pour leur activité exercée dans le cadre de l'article 269 LSA, une référence générale aux réassureurs a été préférée afin d'éviter une interprétation *a contrario*, qui consisterait à dire qu'un réassureur ne doit accorder un tel accès que lorsqu'il exerce des activités visées à l'article 269 LSA.

Echange de vues :

En réponse à une question portant sur la garantie de la protection des données en cas d'outsourcing dans un Etat membre et sur le fait de savoir s'il s'agit là d'une obligation de résultat ou de moyen, il est rappelé que l'harmonisation de la protection des données au niveau européen a lieu par le biais du RGPD (règlement général sur la protection des données entrant en vigueur le 25 mai 2018) et mettra donc en place un régime unique pour l'ensemble des Etats membres. Les exigences supplémentaires instaurées par le projet de loi portent, entre autres, sur les structures organisationnelles des entités du secteur financier qui devront assurer que les données transférées seront protégées par le même secret que celui en vigueur au Luxembourg. Les entités recourant à l'outsourcing seront ainsi fortement responsabilisées en matière de protection de données transférées. L'obligation du respect d'exigences organisationnelles peut être caractérisée d'obligation de moyen. Il n'en est pas moins vrai que le secret professionnel relève du domaine du droit pénal.

Les 5 amendements parlementaires proposés sont adoptés à l'unanimité.

3. 7128 Projet de loi portant

- 1. transposition des dispositions de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ayant trait aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et aux pouvoirs des autorités de contrôle ;**
- 2. mise en oeuvre du règlement (UE) 2015/ 847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006**
- 3. modification de :**
 - a) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;**
 - b) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;**
 - c) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
 - d) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;**
 - f) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
 - g) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;**
 - h) la loi du 21 décembre 2012 relative à l'activité de Family Office ;**
 - i) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
 - j) la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit**

En guise d'introduction, il est signalé que l'avis du Conseil d'Etat date du 15 décembre 2017 et comporte plusieurs oppositions formelles. L'urgence de l'évacuation du projet de loi est également évoquée en raison de l'avis motivé que la Commission européenne a adressé au Luxembourg début décembre 2017 pour non-transposition de la 4^e directive anti-blanchiment dans le délai imposé (26 juin 2017). Le délai de réponse à cet avis expire début février 2018, d'où la nécessité de procéder au vote du projet de loi début février 2018.

La Commission des Finances et du Budget procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Observations préliminaires du Conseil d'Etat

Dans le cadre de ses observations préliminaires du texte du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat expose les considérations qui l'amènent à demander, dans ses développements relatifs à l'article 4 de la loi en projet et sous peine d'opposition formelle, les clarifications nécessaires en ce qui concerne le pouvoir de sanction du non-respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par les professionnels ne relevant pas de l'autorité de la CSSF. Le Conseil d'Etat relève ainsi que, tout comme la directive de 2005, la directive (UE) 2015/849 fait intervenir aux côtés de la cellule de renseignement financier, des « autorités compétentes » et des « organismes d'autorégulation ». La double terminologie découle du fait que les auteurs de la directive ont entendu préserver la faculté des États de conférer, pour certaines professions énumérées limitativement, des missions de suivi et de surveillance à des organismes d'autorégulation en lieu et place des autorités de l'État. Sont concernées les professions de réviseur d'entreprises, d'expert-comptable externe, de conseiller fiscal, de notaire, d'avocat et d'agent immobilier.

Selon le Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi ont cependant choisi de s'écarter de la terminologie résultant de la directive et utilisée jusqu'ici dans la législation luxembourgeoise, et de ne plus parler d'« autorité compétente », mais d'« autorité de contrôle ». Selon le Conseil d'Etat, le changement terminologique, ensemble avec la définition restrictive de l'expression « autorité de contrôle », a pour conséquence que les autorités d'autorégulation ne pourront pas se prévaloir des dispositions de la loi mentionnant uniquement les « autorités de contrôle ».

Le Conseil d'Etat souligne que, si le législateur entend maintenir les attributions des organismes d'autorégulation, il doit obligatoirement leur donner les moyens d'exercer leurs attributions.

Selon le Conseil d'Etat, lorsque le choix politique sur la question aura été fait, il conviendra de revoir soigneusement la terminologie utilisée tout au long de la loi. Le Conseil d'Etat relève, par exemple, que le point 3 de l'article 6 de la loi en projet comporte une référence aux « autorités compétentes ou autorités d'autorégulation », alors que, dans la logique terminologique des auteurs, il aurait sans doute fallu se référer ici aussi aux « autorités de contrôle » (voir amendement parlementaire 3). Par ailleurs, le texte de loi existant devrait aussi subir des adaptations, puisqu'on trouve des références aux « autorités compétentes » à l'article 5, paragraphe 5 et dans l'intitulé du titre I-1 du texte coordonné (voir amendement parlementaire 6).

En réponse à ces observations du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget reçoit les informations suivantes qu'elle décide de communiquer au Conseil d'Etat dans sa lettre d'amendements :

« Le Conseil d'Etat se demande si l'intention des auteurs du projet de loi était que les organismes énumérés au nouvel article 2-1, paragraphes 3 à 7, tel qu'introduit par l'article 4

du projet de loi sous examen, c'est-à-dire les « organismes d'autorégulation », ne doivent pas être considérés comme faisant partie d'une « autorité compétente.

A cet égard, il est souligné que la directive (UE) 2015/849 ne fournit pas de définition de la notion d'« autorité compétente ». **Il semble d'ailleurs que cette notion soit susceptible de revêtir une portée différente selon le contexte dans lequel elle est utilisée dans le cadre de la directive (UE) 2015/849³.**

Comme le relève le Conseil d'Etat, en l'absence de précisions dans la directive quant au nombre d'autorités compétentes à mettre en place ou quant à leur forme juridique ou leur rattachement à l'Etat, le législateur est libre de ses choix dans ce domaine.

A des fins de clarté et de cohérence, il a été choisi de consacrer dans la loi en projet les notions d'« autorités de contrôle » et d'« organismes d'autorégulation » et d'éviter le recours à la notion d'« autorités compétentes ». Il est souligné que cette approche préserve la répartition actuelle des attributions des différentes autorités et organismes et n'implique aucun transfert de compétence en la matière. Dans le respect de cette répartition actuelle des attributions, la loi en projet utilise la notion d'« autorités de contrôle » à chaque fois qu'il s'agit de viser exclusivement les autorités chargées de veiller au respect des

³ A titre d'exemples :

- 1) L'article 48, paragraphe 9, de la directive (UE) 2015/849 ouvre aux Etats membres l'option de confier la surveillance du respect des obligations professionnelles par certaines catégories de professionnels à des « organismes d'autorégulation », à condition « que ces derniers se conforment au paragraphe 2 [de l'article 48] ». Or l'article 48, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 traite précisément des pouvoirs dont doivent disposer les « autorités compétentes » et si, dans la conception du législateur de l'Union européenne, les « organismes d'autorégulation » faisaient partie des « autorités compétentes » au sens de l'article 48, paragraphe 2, le renvoi à cet article serait superfétatoire.
- 2) En revanche, il semble que le législateur de l'Union ait entendu, dans d'autres dispositions de la directive (UE) 2015/849, donner à la notion d'« autorité compétente » une portée plus large. Il en va ainsi des dispositions par lesquelles la directive (UE) 2015/849 entend conférer aux « autorités compétentes » une certaine marge d'appréciation pour déterminer la manière la plus appropriée pour mettre en œuvre une obligation professionnelle dans un contexte particulier. Lorsque la mission de surveiller le respect des obligations professionnelles par certaines catégories de professionnels est confiée à un « organisme d'autorégulation », il semble que pour ces catégories de professionnels ce sont ces organismes d'autorégulation qui sont le mieux placés pour décider quelles modalités de mise en œuvre des obligations professionnelles sont les plus adéquates. Ces organismes professionnels sont en effet susceptibles d'avoir une meilleure compréhension des particularités des secteurs d'activité de leurs membres et des risques de blanchiment ou de financement du terrorisme qui peuvent se présenter dans ces secteurs. Il semble dès lors pertinent de considérer que le législateur de l'Union européenne ait utilisé dans un tel contexte la notion d'« autorités compétentes » pour viser également, dans l'hypothèse où les Etats membres ont choisi d'exercer l'option ouverte par l'article 48, paragraphe 9, les « organismes d'autorégulation ». A défaut de retenir une telle interprétation pour la transposition des dispositions en question de la directive, les « organismes d'autorégulation » se verraient en effet privés des moyens nécessaires pour exercer leur mission de surveillance du respect des obligations professionnelles de la manière la plus efficace. A titre d'exemple peut être évoqué l'article 8, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849, qu'il est proposé de transposer au paragraphe 2 du nouvel article 2-2 à insérer dans la loi modifiée du 12 novembre 2004. La disposition de la directive prévoit que les « autorités compétentes peuvent décider que certaines évaluations des risques documentées ne sont pas nécessaires si les risques propres au secteur sont bien précisés et compris ». Pour les professionnels soumis à la surveillance d'un organisme d'autorégulation, il semble que ce soit cet organisme qui est le mieux placé pour apprécier si ces conditions sont remplies. Il a dès lors été choisi, en conformité avec l'approche préconisée par le paragraphe 8 de la note interprétative de la Recommandation n° 1 du GAFI, de transposer la notion d'« autorité compétente » en renvoyant tant aux « autorités de contrôle » qu'aux « organismes d'autorégulation ».

obligations professionnelles par les catégories de professionnels pour lesquelles cette mission n'a pas été confiée à un organisme d'autorégulation. Dans les cas où l'ensemble des autorités et organismes est visé, la loi en projet se réfère aux « autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation ».

L'approche proposée permet ainsi d'améliorer la lisibilité de la future loi, tout en permettant d'éviter toute ambiguïté voire insécurité juridique qui résulterait de l'utilisation de la notion d'« autorités compétentes ».

Il est ainsi possible de **regrouper dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 les pouvoirs de surveillance et de sanction des seules « autorités de contrôle » et d'assurer que les pouvoirs de surveillance et de sanction des « organismes d'autorégulation », ainsi que les modalités selon lesquelles ces pouvoirs sont exercés, continuent d'être régis par les lois organiques ayant institué ces organismes.** A cet effet, les dispositions du chapitre 3-1 qu'il est proposé d'introduire dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 renvoient, à l'exception de l'article 8-1, aux seules « autorités de contrôle ». Les renvois aux « organismes d'autorégulation » faits à l'article 8-1 s'expliquent par le fait que cet article fixe un certain nombre de principes généraux relatifs aux modalités d'exercice de la mission de surveillance du respect des obligations professionnelles qui doivent être respectés tant par les « autorités de contrôle » que par les « organismes d'autorégulation ».

Dans ses observations préliminaires, le Conseil d'Etat souligne encore que si le législateur entend maintenir les attributions des « organismes d'autorégulation », il doit obligatoirement leur donner les moyens d'exercer leurs attributions. Il note ainsi que l'article 48, paragraphe 9, de la directive (UE) 2015/849 subordonne la possibilité de confier la surveillance du respect de la directive à des « organismes d'autorégulation » à la condition que ceux-ci soient dotés « des pouvoirs appropriés, dont le pouvoir d'exiger la production de toute information pertinente pour assurer le contrôle du respect des obligations et d'effectuer des vérifications ».

A cet égard, il y a lieu de souligner que **le texte en projet n'entend nullement priver les « organismes d'autorégulation » des pouvoirs et moyens dont ils disposent déjà pour remplir leurs missions en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Ces pouvoirs et moyens continuent d'être régis par les lois organiques qui mettent en place ces organismes et qui règlent leur fonctionnement, telles que ces lois ont été complétées en dernier lieu par la loi du 27 octobre 2010 portant notamment renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme**⁴. Il y a lieu d'attirer l'attention en particulier sur l'article 100-1 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat, l'article 30-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, ainsi que l'article 38-1 de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable, qui ont été insérés dans ces lois organiques par la loi précitée du 27 octobre 2010. Ces dispositions prévoient, pour les « organismes d'autorégulation » concernés, le pouvoir « de procéder à des contrôles sur place auprès [de leurs membres et] de requérir toutes informations [qu'ils jugent] nécessaires auprès [de leurs membres] en vue du contrôle du respect de leurs obligations professionnelles découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ». Il y a lieu de relever ensuite l'article 63 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, qui prévoit que l'« IRE a le pouvoir de procéder à des contrôles et de requérir toutes informations qu'il juge nécessaires auprès de ses membres dans les domaines qui lui sont attribués par la présente loi. »⁵.

⁴ Mémorial A N°193 du 3 novembre 2010

⁵ Il découle de l'article 62, point 2, de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit que l'IRE a notamment pour attribution de « veiller au respect par ses membres de leurs obligations professionnelles découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le

On notera que la loi précitée du 27 octobre 2010 visait notamment à adresser les critiques relatives à l'absence de pouvoirs des organismes d'autorégulation formulées dans le cadre du dernier rapport d'évaluation mutuelle du Luxembourg par le Groupe d'Action Financière (GAFI) du 19 février 2010, en ce qu'elle introduisait les pouvoirs et instruments nécessaires à l'exercice de leurs missions en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. L'adoption de la loi précitée du 27 octobre 2010 avait à l'époque permis au Luxembourg d'être enlevé de la procédure de la liste grise du GAFI et d'éviter ainsi l'inscription du Luxembourg dans la liste grise du GAFI.

Compte tenu du fait que les pouvoirs et instruments des organismes d'autorégulation se sont avérés efficaces et satisfont aux exigences découlant tant de l'article 48, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 que des normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (dont le standard du GAFI), il n'est pas jugé opportun d'apporter d'autres modifications au régime des pouvoirs de contrôle et de sanction des « organismes d'autorégulation ». ».

Dans ses observations générales, le Conseil d'Etat poursuit en signalant qu'apparaît fondamentale à ses yeux, la protection contre toute menace ou tout acte hostile, des personnes qui signalent un soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. Cette protection est prévue par l'article 38 de la directive. Or, le tableau de concordance ne fait aucune mention de cet article et les dispositions de celui-ci ne ressortent pas du texte coordonné joint au projet de loi sous examen.

Le Conseil d'Etat constate qu'il y a une transposition incomplète de l'article 37 et une absence de transposition de l'article 38 de la directive (UE) 2015/849 par le projet de loi sous examen et, sous peine d'opposition formelle, demande la transposition intégrale et précise de ces dispositions de la directive.

A ce sujet, la Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la transposition des articles 37 et 38 était prévue par le biais d'un projet de loi à part. En effet, le ministère de la Justice prépare actuellement un avant-projet de loi sur la Cellule de Renseignement Financier qui modifie, entre autres, l'article 5 de la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Or, les articles 37 et 38 comportant également des modifications de ce même article, il a semblé logique aux auteurs du projet de loi de regrouper les modifications de l'article 5 dans un même projet de loi. En raison de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la transposition demandée par le Conseil d'Etat en insérant un nouvel article 12 dans le projet de loi par le biais de l'amendement parlementaire 4 (voir ci-dessous sous article 12).

Observations générales d'ordre légistique

La majeure partie des observations d'ordre légistique du Conseil d'Etat est suivie. La Commission des Finances et du Budget est toutefois informée que, afin de garantir l'intégration harmonieuse des modifications dans le texte de la loi modifiée du 12 novembre 2004, il sera nécessaire de maintenir sur certains points l'alignement du libellé des dispositions qu'il s'agit d'insérer dans cette loi sur les choix d'ordre légistique faits à l'occasion de la rédaction des dispositions existantes de la loi précitée du 12 novembre 2004.

financement du terrorisme ». L'article 63 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit reprend le texte de l'article 32 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit qu'elle abroge.

Intitulé

Le Conseil d'État propose un nouveau libellé de l'intitulé du projet de loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2, point 3 reprend la définition de « groupe » prévue à l'article 3, point 15) de la directive (UE) 2015/849. Le renvoi à la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil (dénommée ci-après « directive 2013/34/UE ») est nécessaire dans la mesure où sont visés également des groupes dont l'entreprise mère ne relève pas du droit luxembourgeois.

Le Conseil d'État recommande, pour plus de simplicité, que le renvoi soit fait dans ce point à la loi luxembourgeoise ayant transposé la directive 2013/34/UE précitée, c'est-à-dire la loi du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales telle que modifiée par, notamment, la loi du 18 décembre 2015 modifiant, en vue de la transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette recommandation du Conseil d'Etat, préférant le maintien du renvoi à la directive 2013/34/UE, qui permet de préserver la dimension européenne de cette définition.

Le point 8 précise que les frères et sœurs de personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante sont également à considérer comme membres de la famille de telles personnes et donc comme personnes politiquement exposées, alignant ainsi la définition des « membres de la famille » à celle prévue dans les lignes directrices émises par le GAFI.

Le Conseil d'État note à cet égard qu'il s'agit, d'après les auteurs du projet de loi sous examen, d'aligner la définition de « membres de la famille » sur celle prévue dans les lignes directrices émises par le Groupe d'action financière internationale (ci-après « GAFI »). Toutefois, le Conseil d'État relève que les auteurs du projet de loi sous examen ont, par un point e) de cette disposition, ajouté à la liste des membres de la famille, telle que prévue par la directive 2015/849, les frères et sœurs. Les auteurs ont aussi maintenu l'expression « notamment » au paragraphe 11 de l'article 1^{er} de la loi précitée du 12 novembre 2004. Il en découle qu'ainsi formulé, le texte du paragraphe 11 de l'article 1^{er} précité s'écarte du texte de la directive (UE) 2015/849, lequel est fondé sur la recommandation 12 du GAFI qui énonce que « les obligations applicables à tous types de personnes politiquement exposées devraient également s'appliquer aux membres de la famille de ces personnes politiquement exposées et aux personnes qui leur sont étroitement associées ».

Il apparaît en réalité que la recommandation 12 précitée du GAFI omet à dessein la définition des membres de la famille⁶, ce qui est justifié dans les lignes directrices du GAFI par le fait qu'au cas par cas, la portée de cette disposition dépendra de la structure socio-économique et culturelle du pays de la personne politiquement exposée. Il se pourrait ainsi que dans certains contextes culturels, les membres de la famille à prendre en compte comme étant des

⁶ La note interprétative de cette recommandation n'y fait, par exemple, aucune allusion.

proches ayant une influence soient limités (conjoint, enfants, parents), tandis que dans d'autres cultures, le cercle de ces personnes s'étendra aux parents au second degré (grands-parents, frères et sœurs, petits-enfants) et dans certaines autres cultures c'est de « clan familial » dont on parlera (oncles, tantes, cousins, ...). Cela explique le fait que la directive 2015/849 donne une définition des « membres de la famille » en prise avec le contexte des entités assujetties de l'Union européenne. Il est clair qu'une définition commune harmonisée au sein de l'Union permet aux autorités compétentes de mener des actions et des contrôles cohérents et efficaces au sein des groupes opérant dans l'Union européenne. Des définitions divergentes entre États membres nuiraient tant à la cohérence qu'à l'efficacité des actions et contrôles des autorités compétentes.

Le Conseil d'État demande en conséquence de transposer purement et simplement dans la loi luxembourgeoise la définition de « membres de la famille » donnée par la directive (UE) 2015/849, sans ajout ni modification⁷.

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir le texte initial afin d'être conforme aux recommandations du GAFI, qui exigent que la liste ne soit pas limitative et que la portée de la notion de « membres de famille » soit appréciée en tenant compte de la structure-économique et culturelle du pays de la personne politiquement exposée.

Le point 10 introduit la définition de la notion « autorité de contrôle ». Cette notion vise les autorités publiques luxembourgeoises chargées conformément à l'article 2-1, paragraphes 1, 2 et 8, de la loi de 2004 d'assurer le respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, c'est-à-dire la Commission de surveillance du secteur financier (dénommée ci-après « CSSF »), le Commissariat aux assurances (dénommé ci-après « CAA ») et l'Administration de l'enregistrement et des domaines (dénommée ci-après « AED »). Les organismes d'autorégulation ne sont pas considérés comme des autorités de contrôle.

Selon le Conseil d'État, cette définition restrictive a pour conséquence qu'à tous les endroits où le projet de loi sous avis parle des « autorités de contrôle », seuls la CSSF, le CAA et l'AED sont visés, ce qui risque de donner au dispositif de la future loi une portée plus restreinte que la directive, qui parle aux mêmes endroits des « autorités compétentes » sans définir ce que recouvre ce terme.

Afin d'y remédier, les auteurs du projet de loi sous avis ont, à certains endroits, complété le dispositif par l'ajout d'une référence aux « organismes d'autorégulation » (voir par exemple l'article 2-2, paragraphe 2, en projet), mais pas de manière systématique.

Ceci pose problème, en particulier en rapport avec les articles 8-2 à 8-6 nouveaux que le projet de loi sous avis propose d'insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2004. En effet, les pouvoirs d'investigation et de sanction prévus par ces dispositions ne sont accessibles qu'aux « autorités de contrôle », de sorte que les « organismes d'autorégulation » se trouvent privés des moyens nécessaires pour remplir la mission qui leur est conférée (sauf à trouver ces moyens dans les législations organiques qui mettent en place l'Institut des réviseurs d'entreprise, l'Ordre des experts comptables, la Chambre des notaires, les Conseils de l'Ordre des deux ordres des avocats et la Chambre des huissiers, ce que les auteurs du projet ne démontrent cependant pas).

⁷ Il n'est pas exclu que cette définition soit élargie dans le futur, pour autant qu'un tel élargissement, s'il paraît souhaitable ou désirable, provienne d'une recommandation de l'autorité de coordination nationale – à nommer conformément à l'article 7 de la directive (UE) 2015/849 – dans des cas précisément identifiés et notamment dans le cadre de la réponse nationale aux risques visés au paragraphe 1^{er} de l'article 7 précité.

Le Conseil d'État renvoie, pour le surplus, aux observations formulées à ce sujet dans les considérations générales.

La Commission des Finances et du Budget confirme que les « organismes d'autorégulation » disposent des pouvoirs d'investigation et de sanction nécessaires sur base des lois organiques respectives. Ces pouvoirs sont conformes aux exigences découlant tant de l'article 48, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 que des normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (dont le standard du GAFI).

Le point 15 vise à retranscrire la définition énoncée par la directive (UE) 2015/849 quant à la notion d'« organisme d'autorégulation ».

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi sous avis se bornent à désigner les organismes d'autorégulation sans en donner une définition telle que l'entend la directive en son article 3, point 5. Il est, dès lors, recommandé de reformuler le libellé de ce point de la manière suivante :

« (21) Par « organisme d'autorégulation » au sens de la présente loi, est entendu un organisme qui représente les membres d'une profession et joue un rôle pour édicter des règles les concernant, assurer certaines fonctions de contrôle ou de surveillance et veiller au respect des règles les concernant. Est ainsi désigné chacun des organismes visés à l'article 2-1, paragraphes (3) à (7) ».

Ici également, le Conseil d'État renvoie les auteurs du projet de loi sous avis, en ce qui concerne les adaptations et précisions à faire le cas échéant, aux options à prendre, présentées dans ses observations liminaires sur les notions d'autorité « compétente » et d'autorité de « contrôle » ainsi que sur les organismes d'autorégulation.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 procède à certaines adaptations dans la liste des professionnels soumis à la loi de 2004 pour tenir compte notamment de l'adoption de la loi du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances. Il est en outre proposé d'ajouter à la liste des professionnels soumis au titre 1^{er} de la loi de 2004 les personnes exerçant l'activité de Family Office, ainsi que les huissiers de justice, lorsqu'ils procèdent aux prises et ventes publiques de meubles, effets mobiliers et récoltes.

Le Conseil d'État relève que l'article 3, point 1, lettre f), du projet de loi sous examen, envisage de modifier l'article 2, point 8, de la loi précitée du 12 novembre 2004 par le texte suivant : « les réviseurs d'entreprises, réviseurs d'entreprises agréés, cabinets de révision, cabinets de révision agréés et cabinets d'audit visés par l'article 30 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession d'audit ».

Dans son avis, l'IRE note que les évolutions intervenues dans la profession de l'audit, depuis notamment la mise en œuvre de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit – loi remplacée récemment par la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit – ne semblent pas avoir été prises en compte par les auteurs du projet de loi sous avis. Depuis 2009 en effet, il est possible d'avoir la qualité de réviseur d'entreprises sans pour autant exercer la profession à titre libéral ou comme associé ou employé dans un cabinet de révision ou un cabinet de révision agréé. En outre, le GAFI définit l'expression « Entreprises et professions non financières désignées » comme étant « [...] (e) Les avocats, les notaires, les

autres professions juridiques indépendantes et les comptables ». La notion de comptable (« *accountants* ») est, dans ce contexte, entendue comme englobant les services d'audit.

Dans sa mise à jour de 2016 des « Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération », le GAFI indique que « [s]ont exclusivement couverts les membres des professions libérales exerçant à titre indépendant, d'associé ou de salarié dans un cabinet. Ne sont pas couverts les professionnels exerçant au sein d'autres types d'entreprises dont ils sont employés, ni les professionnels travaillant pour un organisme public, qui peuvent déjà être soumis à des mesures de LBC/FT ».

Le Conseil d'État note en conséquence que ces professionnels non couverts doivent être exclus du champ d'application de la loi précitée du 12 novembre 2004, au risque d'entraîner dans le champ d'application de cette loi des entreprises ou organismes qui emploient en tant que salariés des professionnels ayant la qualité de réviseur d'entreprises. Tel serait, par exemple, le cas de nombreuses entreprises commerciales, de banques ou encore de la CSSF. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de reformuler l'article 3, point 1, lettre f), de la manière suivante, afin d'éviter toute contradiction avec la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, source d'insécurité juridique :

« f) Le libellé du point 8 est remplacé par le libellé suivant : « les réviseurs d'entreprises agréés, les réviseurs exerçant à titre indépendant, d'associé ou de salarié dans un cabinet de révision ou un cabinet de révision agréé, les cabinets de révision, les cabinets de révision agréés et les cabinets d'audit visés par l'article 30 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ; ». »

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le texte proposé par le Conseil d'État, mais de donner suite à l'opposition formelle de ce dernier en biffant la lettre f). Les lettres suivantes sont ajustées en conséquence (**amendement parlementaire 1**).

Article 4

L'article 4 introduit un nouvel article 2-1 dans le chapitre 1^{er} du titre I^{er} de la loi de 2004 qui désigne les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation chargés de veiller au respect par les professionnels visés à l'article 2 de la loi de 2004 de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Le Conseil d'État relève que l'article 2-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi énonce que : « (...) Sans préjudice du paragraphe (3), la CSSF est l'autorité de contrôle chargée de veiller au respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévues par les articles 2-2 à 5 et les mesures prises pour leur exécution par les professionnels autres que les établissements de crédit surveillés, agréés ou enregistrés par elle ». Or, l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 12 novembre 2004 dispose que « [l]es établissements de crédit, ainsi que toutes les autres personnes énumérées ci-dessus sont toutes désignées ci-après par « les professionnels » ». Le Conseil d'État, tout en renvoyant à ses considérations générales, se demande si l'intention des auteurs du projet de loi sous examen est de soumettre toutes les personnes visées par l'article 2 de la loi précitée du 12 novembre 2004, y compris celles soumises à d'autres autorités ou organismes, comme par exemple les avocats, au contrôle de la CSSF, ou alors si la CSSF n'est l'autorité de contrôle que pour les professionnels agréés ou enregistrés par elle.

La logique de la structure de l'article 2-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, précité, plaide en faveur d'un contrôle de la CSSF des seuls professionnels qui relèvent de sa sphère de compétence, étant entendu que ces professionnels doivent être expressément visés par les auteurs du projet de loi sous avis. Il n'en demeure pas moins que se pose toutefois la question de la

dévolution du pouvoir de sanction des autres professionnels ne relevant pas de la compétence de la CSSF, à l'instar des avocats.

En conclusion, cette disposition porte atteinte au principe de sécurité juridique et, sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande :

- d'une part, d'en reformuler le libellé de la manière suivante :
« (...) Sans préjudice du paragraphe (3), la CSSF est, outre les établissements de crédit qu'elle surveille, l'autorité de contrôle chargée de veiller au respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévues par les articles 2-2 à 5 et les mesures prises pour leur exécution par les professionnels agréés ou enregistrés par elle » et,
- d'autre part, d'apporter les clarifications nécessaires en ce qui concerne le pouvoir de sanction du non-respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme par les professionnels ne relevant pas de l'autorité de la CSSF. À ce sujet, il est renvoyé aux considérations générales.

La Commission des Finances et du Budget décide, d'une part, de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat. Elle apporte, d'autre part, les clarifications nécessaires, demandées par le Conseil d'Etat, dans sa lettre d'amendements parlementaires et pour le détail desquelles il est renvoyé aux « observations préliminaires » ci-avant.

Selon le Conseil d'Etat, en ce qui concerne l'IRE, et comme l'expose cet institut dans son avis précité, cette disposition soulève une question relative aux cabinets d'audit, notamment quant à la possibilité d'assurer le contrôle du respect des obligations de la loi précitée du 12 novembre 2004 par ces derniers. En effet, il résulte d'une analyse combinée des dispositions de la directive (UE) 2015/849 (principalement l'article 3, point 5, et l'article 48, paragraphe 4) et de celles de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit (principalement l'article 1^{er}, point 3 et l'article 62, lettre d)), qu'un cabinet d'audit agréé par les autorités compétentes d'un autre État membre peut tout à fait réaliser le contrôle légal des comptes au Luxembourg, alors qu'il n'y exploite pas d'établissement.

Le Conseil d'État note à ce sujet que l'article 30 de la loi précitée du 23 juillet 2016 relative à la profession d'audit soumet les cabinets d'audit, lorsqu'ils effectuent un contrôle légal des comptes au Luxembourg, à certaines obligations professionnelles imposées par la loi précitée du 12 novembre 2004, à savoir les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, les obligations d'organisation interne adéquate ainsi que les obligations de coopération avec les autorités. Toutefois, l'article 6 de la loi précitée du 23 juillet 2016 relative à la profession d'audit, qui règle la question de la reconnaissance des cabinets d'audit, dispose qu'un cabinet d'audit qui souhaite effectuer des contrôles légaux des comptes s'enregistre auprès de la CSSF conformément aux articles 12 et 14 de ladite loi. Cet article 6 précise que la CSSF procède à l'enregistrement du cabinet d'audit, pour autant qu'elle constate que ce dernier est enregistré auprès de l'autorité compétente de l'État membre d'origine. Par ailleurs, l'article 36 de cette même loi du 23 juillet 2016 désigne la CSSF comme assumant la responsabilité finale de la supervision des activités d'audit.

Dans un tel contexte, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas approprié d'imposer à l'Institut des réviseurs d'entreprises (IRE) une obligation de contrôle du respect par ces cabinets de la législation nationale en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, alors même que l'article 62, lettre d), de la loi précitée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit impose une telle obligation à l'IRE en ce qui concerne ses seuls membres. Un tel contrôle est à assurer par les autorités de contrôle ou les organismes d'autorégulation de l'État membre dans lequel le cabinet d'audit a son établissement professionnel et qui peuvent, le cas échéant coopérer avec la CSSF en vertu des exigences

de coopération issues de la directive (UE) 2015/849 (voir considérant 58) et à travers les mécanismes de coopération qui découlent notamment des articles 50 et 58 de ladite directive.

Dès lors, imposer le contraire contredit la loi précitée du 23 juillet 2016 et n'est en outre pas conforme à la directive (UE) 2015/849 dont l'article 48, point 4 (sur la surveillance), dispose que : « Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes de l'État membre dans lequel l'entité assujettie exploite des établissements surveillent le respect, par ces derniers, des dispositions nationales de cet État membre transposant la présente directive ».

Les incohérences sus-relevées par rapport à la loi précitée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit portent atteinte au principe de sécurité juridique. Dès lors, et s'agissant d'apporter clarté et certitude à une situation juridique imposée par la directive dans l'intérêt des personnes concernées ainsi que d'assurer l'efficacité de celle-ci, le Conseil d'État recommande, sous peine d'opposition formelle, de reformuler le libellé du paragraphe 3 de la disposition en cause de la manière suivante :

« (3) L'Institut des réviseurs d'entreprises visé par la partie 1^{ère}, titre II, de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit veille, à l'exclusion des cabinets d'audit, au respect par ses membres personnes physiques et morales visées à l'article 2, paragraphe (1), point 8, de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévues par les articles 2-2 à 5 et les mesures prises pour leur exécution ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par la Conseil d'Etat.

Selon le Conseil d'Etat, cette reformulation s'applique *mutatis mutandis* à la disposition afférente concernant l'Ordre des experts-comptables (« OEC »).

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à l'adaptation préconisée de la disposition afférente concernant l'Ordre des experts-comptables (« OEC ») par le biais de **l'amendement parlementaire 2**.

Selon le Conseil d'Etat, très concrètement, le nouvel article 2-1, paragraphes 3 et 4, de la loi précitée du 12 novembre 2004 relatif respectivement à l'IRE et à l'Ordre des experts-comptables vise à chaque fois, non les membres de ces organismes mais, les « personnes physiques et morales » visées à l'article 2, paragraphe 1^{er}, points 8 et 9. Par opposition, le nouvel article 2-1, paragraphe 6, relatif au Conseil de l'Ordre charge ce dernier de veiller au respect par les avocats « qui sont membres de l'ordre » de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

En ce qui concerne les avocats justement, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi sous avis ne reprennent pas la fonction de contrôle qui avait été octroyée au Conseil de l'Ordre des avocats par la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, telle que modifiée notamment par la loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Or, selon que les auteurs du projet de loi sous avis choisissent l'une ou l'autre option indiquée par le Conseil d'État quant aux notions d'autorités « compétente », de « contrôle » et d'« organisme d'autorégulation », il ne serait pas contraire à l'article 48 de la directive (UE) 2015/849 que la fonction de contrôle soit exercée par un organisme d'autorégulation tel le Conseil de l'Ordre des avocats.

Le Conseil d'État estime en outre qu'il serait également inapproprié qu'une autorité, autre que le Conseil de l'Ordre, puisse être chargée du contrôle des obligations professionnelles découlant pour les avocats de la loi précitée du 12 novembre 2004. Le Conseil d'État note d'ailleurs à cet égard que le Conseil de l'Ordre demande, dans son avis précité du 13

novembre 2017, à être doté de ce pouvoir de contrôle et de sanction de ses membres et souhaite à cet effet une modification tant de l'article 30, paragraphe 4, que de l'article 30-1 de la loi précitée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

A cet égard, la Commission des Finances et du Budget note que le projet de loi maintient la fonction de contrôle octroyée au Conseil de l'Ordre des avocats par la loi précitée du 10 août 1991. Le paragraphe 5 de l'article 2-1 qu'il est proposé d'insérer dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 précise ainsi que « [le] Conseil de l'ordre visé [par la loi précitée du 10 août 1991] veille au respect par les avocats [...] qui sont membres de l'ordre de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

Le Conseil d'État voudrait encore observer qu'il existe une divergence dans la manière dont les organismes d'autorégulation sont désignés à l'article 2-1 nouveau. En ce qui concerne la profession de l'audit, l'organisme désigné est l'Institut des réviseurs d'entreprises, organisme doté de la personnalité juridique par la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Dans le cas de la profession d'avocat, en revanche, le législateur désigne directement le Conseil de l'ordre, c'est-à-dire un organe de la personne morale constituée par l'Ordre des avocats. Dans la mesure où il résulte déjà de l'article 17 de la loi sur la profession d'avocat que le Conseil de l'Ordre est chargé « de veiller au respect par les membres de l'ordre de leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme », le paragraphe 3 pourrait être modifié pour viser, à l'instar de la solution retenue aux paragraphes 3 à 5 et au paragraphe 7, « les ordres des avocats institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ».

La Commission des Finances et du Budget décide, par le biais de **l'amendement parlementaire 2**, d'assurer la cohérence dans la manière dont les organismes d'autorégulation sont désignés à l'article 2-1 à insérer dans la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Dans la droite ligne de cette observation, le Conseil d'État voudrait d'ores et déjà donner à considérer que, si l'intention du législateur était d'attribuer aux organismes d'autorégulation les pouvoirs de recherche et de sanction prévus aux articles 8-2 à 8-6 nouveaux que le projet de loi sous avis propose d'insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2004, il conviendrait de vérifier quel est, au sein de chacun des organismes, l'organe investi de ces pouvoirs et quels sont les recours ouverts à l'encontre de leurs décisions. Cette question sera examinée à l'endroit de l'article 13 du projet de loi sous avis lors de l'examen des articles 8-5 et 8-7 qu'il est proposé d'insérer dans la loi précitée du 12 novembre 2004.

La Commission des Finances et du Budget est informée que les pouvoirs dont disposent les organismes d'autorégulation pour remplir les missions qui leur sont conférées sont prévus et régis par les lois organiques qui mettent en place ces organismes et qui règlent leur fonctionnement.

Article 5

L'article 5 introduit un nouvel article 2-2 au début du chapitre 2 du titre I^{er} de la loi de 2004.

Le Conseil d'État rappelle avoir souligné, dans ses observations préliminaires, les options à prendre par les auteurs du projet de loi sous examen quant aux notions d'« autorités compétentes », d'« autorités de contrôle » et d'« organismes d'autorégulation ». Selon lui, il s'impose en conséquence d'indiquer très précisément les « autorités » susceptibles de décider que « certaines évaluations des risques individuelles et documentées ne sont pas obligatoires si les risques propres au secteur sont bien précisés et compris ».

Au vu de ses réflexions exprimées au niveau des observations préliminaires ci-avant, la Commission des Finances et du Budget estime indispensable et correct que les termes « autorités de contrôle » et « organismes d'autorégulation » figurent au paragraphe 2 de l'article 2-2 de la loi du 12 novembre 2004.

D'un autre côté, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas utile de préciser, dans le cadre de telles évaluations, d'une part, si les décisions seront prises de manière spontanée par les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation et sur la demande des professionnels en cause et, d'autre part, quelles procédures seront applicables en la matière, comme par exemple une publication sur le site de l'autorité de contrôle/de l'organisme d'autorégulation ou encore une demande d'exemption expresse à adresser par le professionnel. En clair, il y a lieu de préciser tant la nature juridique de ces décisions que les modalités de leur mise en œuvre.

La Commission des Finances et du Budget choisit de s'en tenir à cet égard à une transposition fidèle des dispositions de la directive (UE) 2015/849, à la lumière du libellé du point 8 de la note interprétative de la recommandation n° 1 du GAFI.

Article 6

L'article 6 du projet de loi apporte aux paragraphes 1 à 5 de l'article 3 de la loi de 2004 les modifications nécessaires pour assurer la transposition des dispositions de la directive (UE) 2015/849 relatives aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle.

Le point 3 propose d'insérer à l'article 3 de la loi précitée du 12 novembre 2004 un nouveau paragraphe *2bis*, qui prévoit dans son dernier alinéa le principe que les professionnels soumis au respect de la loi ne peuvent pas se fonder exclusivement « sur des registres centraux tels que ceux visés à l'article 30, paragraphe (3) et à l'article 31, paragraphe (4), de la directive (UE) 2015/849 » pour remplir leurs obligations de vigilance à l'égard de la clientèle mais appliquer une approche fondée sur les risques.

Le Conseil d'Etat constate que cette disposition soulève une difficulté, alors que les registres auxquels les auteurs font référence n'ont pas encore été institués. Les professionnels concernés ne pourront donc, en tout état de cause, se fonder que sur leurs propres investigations tant que les registres visés existeront.

Dans un souci de lisibilité de la loi, il conviendra d'insérer dans la législation qui mettra en œuvre l'article 30, paragraphe 3, et à l'article 31, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849 une disposition modificatrice du paragraphe *2bis* de l'article 3 de la loi précitée du 12 novembre 2004 qui substituera aux renvois à la directive des renvois à la loi nationale de transposition.

La Commission des Finances et du Budget estime toutefois que le renvoi à la directive, qui confère à l'interdiction prévue par le paragraphe *2bis* une « dimension européenne », doit être maintenu. En effet, la Commission des Finances et du Budget constate que les registres mis en place dans d'autres États membres conformément aux exigences des articles 30, paragraphe 3 et 31, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849 sont susceptibles de contenir des informations pertinentes pour les professionnels luxembourgeois. Il est dès lors nécessaire, pour assurer une transposition correcte de la directive, que l'interdiction prévue par le paragraphe *2bis* s'applique également aux informations contenues dans ces registres mis en place par d'autres États membres.

Les membres de la Commission des Finances et du Budget considèrent par ailleurs qu'à des fins de sécurité juridique, il appartiendra aux autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation de fournir des précisions, par les moyens appropriés, quant aux mesures de vigilance à l'égard de la clientèle supplémentaires devant être appliquées par les

professionnels qui s'appuient sur les registres centraux et de préciser notamment si la consultation des registres centraux peut éventuellement remplacer certains moyens d'investigation utilisés avant leur existence.

Le Conseil d'État rappelle ensuite que les auteurs devront veiller à la cohérence terminologique du texte en projet. Le quatrième alinéa du paragraphe *2bis* comporte en effet une référence aux « autorités compétentes », alors qu'à d'autres endroits du projet, les auteurs consacrent l'expression « autorité de contrôle ».

Afin d'assurer la cohérence terminologique, la Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le terme « autorités compétentes » par « autorités de contrôle » au quatrième alinéa du paragraphe *2bis* par le biais de **l'amendement parlementaire 3**.

Le point 5 vise à transposer l'article 13, paragraphe 6, de la directive 2015/849, tandis que le point 6 vise à supprimer le deuxième alinéa du paragraphe 3 de l'article 3 de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Le point 5 insère un paragraphe *2quater* libellé comme suit :

« (*2quater*) Dans le cas de bénéficiaires de fiducies, de trusts ou de constructions juridiques similaires qui sont désignées par des caractéristiques ou une catégorie particulières, les professionnels recueillent suffisamment d'informations sur le bénéficiaire pour se donner l'assurance d'être à même de pouvoir identifier le bénéficiaire au moment du versement des prestations ou au moment où le bénéficiaire exerce ses droits acquis ».

À la lecture de l'article 13, paragraphe 6, de la directive (UE) 2015/849, le Conseil d'État note que le verbe « désigner » se rapporte non aux « constructions juridiques similaires », mais plutôt aux « bénéficiaires » de ces constructions ou de fiducies ou trusts. Il recommande dès lors, de remplacer dans le texte du point sous examen « désignées » par « désignés » afin d'assurer une transposition correcte de la directive.

La Commission des Finances et du Budget procède à la rectification grammaticale préconisée.

Les lettres a) à d) du point 7 de l'article 6 du projet de loi apportent à l'article 3, paragraphe 4, de la loi de 2004 les adaptations nécessaires pour assurer la transposition de l'article 14, paragraphes 1 à 4 de la directive (UE) 2015/849.

Au point c) du point 7, il est proposé de désigner « la cellule de renseignement financier du parquet » comme autorité chargée de recevoir les déclarations d'opérations suspectes en lieu et place du procureur d'État. Dès lors que cette attribution de compétence découle déjà de l'article *13bis* de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, il s'agit d'une disposition superfétatoire.

Le Conseil d'État insiste cependant pour que les mots « du parquet » soient supprimés et remplacés par les termes « instituée par l'article *13bis* de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire (ci-après « la cellule de renseignement financier ») ».

Si le Conseil d'État est suivi, il serait opportun d'adapter l'article 5 de la loi précitée du 12 novembre 2004 et d'y remplacer les mots « la cellule de renseignement financier du parquet auprès du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (ci-après « la cellule de renseignement financier ») » simplement par « la cellule de renseignement financier ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la modification préconisée par le Conseil d'État au point 7. Par le biais de **l'amendement parlementaire 4**, un nouvel article 12 est inséré dans le projet de loi. Le point 1 de cet article 12 nouveau donne suite à la

recommandation du Conseil d'Etat d'adapter le renvoi à la cellule de renseignement financier qui est effectué au paragraphe 1^{er} de l'article 5 de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Le point 8 de l'article 6 du projet de loi vise à aligner le premier alinéa du paragraphe 5 de l'article 3 de la loi de 2004 sur le point 13 de la note interprétative de la recommandation 10 du GAFI.

Le Conseil d'Etat constate qu'il ressort toutefois du tableau de concordance joint au projet de loi sous examen que ce point vise la transposition de l'article 14, paragraphe 5, de la directive qui est ainsi libellé : « Les États membres exigent des entités assujetties qu'elles appliquent les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle non seulement à tous leurs nouveaux clients, mais aussi, lorsque cela est opportun, à leurs clients existants en fonction de leur appréciation des risques, notamment lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent ».

Le Conseil d'État note que la disposition proposée ne reflète pas fidèlement le texte de la directive dont la transposition est envisagée. C'est en effet, notamment lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent, que les professionnels appliquent les mesures de vigilance à leurs clients existants. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, de reformuler ce point de la manière suivante :

« , en tenant compte de l'existence des procédures de vigilance relatives à la clientèle antérieure et du moment où elles ont été mises en œuvre, notamment lorsque les éléments pertinents de la situation d'un client changent ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que le point 9 entend apporter une modification au paragraphe 6 de l'article 3 de la loi précitée du 12 novembre 2004, afin de l'adapter aux nouvelles dispositions en matière de conservation des documents et informations prévues à l'article 40 de la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi sous avis prévoient que : « Les professionnels sont également tenus de conserver les informations relatives aux mesures qui ont été prises afin d'identifier les bénéficiaires économiques au sens de l'article 1^{er}, paragraphe (7), point a), sous-points i) et ii) ». La bonne coordination, entre le projet de loi sous examen et les lois modifiées, des termes employés, impose un usage précis des expressions telles qu'elles sont définies par les textes européens. Ainsi, seule la notion de « bénéficiaire effectif » est consacrée par la directive (UE) 2015/849 qui n'utilise pas la notion, en apparence proche, de « bénéficiaire économique ». Le Conseil d'État recommande par conséquent de remplacer dans le point sous examen l'expression « bénéficiaire économique » par celle de « bénéficiaire effectif ».

La Commission des Finances et du Budget décide, par le biais de l'amendement parlementaire 3, d'effectuer le remplacement recommandé par le Conseil d'Etat afin d'assurer la bonne coordination des termes employés dans le texte en projet et les lois modifiées.

Un membre de la Commission signale qu'il y aura lieu de vérifier s'il est indiqué de remplacer le terme « bénéficiaire économique » par « bénéficiaire effectif » dans un certain nombre d'autres textes.

Article 10

L'article 10 du projet de loi apporte à l'article 4 de la loi de 2004 les modifications nécessaires pour assurer la transposition des articles de la directive (UE) 2015/849 ayant trait à l'organisation interne des professionnels.

Le point 1 de l'article 10 assure la transposition des paragraphes 3 à 5 de l'article 8 de la directive, qui décrivent les politiques, contrôles et procédures que les professionnels doivent mettre en place afin d'atténuer et de gérer les risques de blanchiment et de financement du terrorisme.

Le Conseil d'Etat relève que le point 1, b), alinéa 3 dispose que « [I]es professionnels désignent, le cas échéant, le membre du conseil d'administration qui est responsable du respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ».

Le Conseil d'État observe que la version anglaise de la directive utilise l'expression « *member of the management board* » et la version allemande utilise, quant à elle, l'expression « *Mitglied des Leitungsorgans* ». L'article 46, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849 tel que transposé par la disposition sous examen, dispose que les professionnels désignent « le cas échéant » le membre du conseil d'administration, ce qui laisse aux États membres une marge de manœuvre pour une transposition circonstanciée de cette disposition. À ce propos, l'article 6 de l'ordonnance française n° 2016-1635 du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme a modifié l'article L.561-32 du Code monétaire et financier dont le paragraphe 4 dispose désormais que : « (...) Elles désignent, en tenant compte de la taille et de la nature de leur activité, une personne occupant une position hiérarchique élevée et possédant une connaissance suffisante de leurs expositions au risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme comme responsable de la mise en œuvre du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ». En Belgique, l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la loi belge précitée du 17 septembre 2017, dispose quant à lui que : « Les entités assujetties qui sont des personnes morales désignent, parmi les membres de leur organe légal d'administration ou, le cas échéant, de leur direction effective, la personne responsable, au plus haut niveau, de veiller à la mise en œuvre et au respect des dispositions de la présente loi et des arrêtés et règlements pris pour son exécution (...) ».

Le Conseil d'État note que la pratique, notamment dans les établissements de crédit au Luxembourg, consiste à désigner non un membre du conseil d'administration, mais un membre du comité de direction, lequel est en prise directe avec la gestion quotidienne des affaires et se trouve dans un lien hiérarchique avec les instances dirigeantes de l'établissement. Pour des raisons d'efficacité, le Conseil d'État recommande en conséquence de reformuler le libellé de cette disposition de la manière suivante :

« (...) Les professionnels désignent, le cas échéant, parmi les membres de leur organe de gestion ou de leur direction effective la personne responsable du respect (...) ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 11

L'article 11 du projet de loi introduit dans la loi de 2004 un nouvel article 4-1 qui traite des politiques et procédures que les professionnels qui font partie d'un groupe doivent mettre en place à l'échelle du groupe. Cet article assure la transposition des nouvelles exigences introduites par l'article 45 de la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'État relève dans l'article 4-1, paragraphe 3, alinéa 3, en projet, qu'il y a lieu de supprimer le mot « les » dans la phrase : « Dans ce contexte, si les normes du pays dans lequel ces succursales et filiales sont situées sont moins strictes que les celles prévues au Luxembourg, les règles de protection des données applicables au Luxembourg en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme doivent être respectées ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette rectification.

Article 12 nouveau :

Par le biais de l'**amendement parlementaire 4**, un nouvel article 12, libellé comme suit, est inséré dans la loi en projet et les articles 12 à 37 anciens de la loi en projet sont renumérotés en conséquence et deviennent les articles 13 à 38 :

« **Art. 12.** L'article 5 de la même loi est modifié comme suit :

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point a), les mots « du parquet auprès du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (ci-après dénommé « la cellule de renseignement financier ») » sont supprimés.
2. Le paragraphe 4 est modifié comme suit :
 - a) A l'alinéa 2, les mots « conformément au présent article et à l'article 7 » sont insérés après les mots « visées aux paragraphes ci-dessus », les mots « ou par un secret professionnel » sont remplacés par les mots « , par un secret professionnel ou par une disposition législative, réglementaire ou administrative » et les mots « , même dans une situation où ils n'avaient pas une connaissance précise de l'infraction sous-jacente et ce, indépendamment du fait qu'une activité illicite s'est effectivement produite » sont insérés après ceux de « d'aucune sorte ».
 - b) Il est ajouté un nouvel alinéa 3 libellé comme suit :

« Les personnes, y compris les employés et les représentants du professionnel qui signalent, en interne ou à la cellule de renseignement financier, un soupçon de blanchiment ou de financement du terrorisme sont protégés de toute menace ou de tout acte hostile, et en particulier de toute mesure préjudiciable ou discriminatoire en matière d'emploi. ».
3. Au paragraphe 5, alinéa 2, le mot « compétentes » est remplacé par les mots « de contrôle ». »

Le point 1 du nouvel article 12 de la loi en projet vise, conformément à la recommandation du Conseil d'Etat, à adapter le renvoi à la cellule de renseignement financier qui est effectué au paragraphe 1^{er} de l'article 5 de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Le point 2 du nouvel article 12 de la loi en projet répond à la demande du Conseil d'Etat que les articles 37 et 38 de la directive (UE) 2015/849 soient transposés de manière intégrale et précise.

Les adaptations proposées à l'alinéa 2 du paragraphe 4 de l'article 5 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 visent à aligner le libellé de cet alinéa sur celui de l'article 37 de la directive (UE) 2015/849. La notion d'« activité criminelle sous-jacente » utilisée par la directive visant les « infractions sous-jacentes », il est proposé de transposer cette notion en ayant recours à la notion d'« infractions sous-jacentes ». Il est ainsi possible d'assurer la concordance du libellé proposé de l'article 5, paragraphe 4, alinéa 2 avec le libellé de l'actuel article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point a), de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Le nouvel alinéa 3 qu'il est proposé d'ajouter au paragraphe 4 de l'article 5 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 reprend fidèlement le texte de l'article 38 de la directive (UE) 2015/849.

Son insertion répond à la demande du Conseil d'Etat d'assurer une transposition intégrale et précise de l'article 38 de la directive (UE) 2015/849.

Le point 3 du nouvel article 12 de la loi en projet vise à assurer la cohérence terminologique dans le texte de la loi modifiée du 12 novembre 2004, telle qu'elle est modifiée.

Article 14 (article 13 initial)

Le présent article insère au titre I^{er} de la loi de 2004 un chapitre 3-1 qui traite de la surveillance du respect par les professionnels des obligations professionnelles prévues par la loi de 2004 et des sanctions applicables en cas de non-respect de ces obligations. Le présent article assure ainsi la transposition des dispositions figurant à l'article 48 et à la section 4 du chapitre VI de la directive (UE) 2015/849. Pour des raisons de cohérence et de lisibilité, il est proposé de prévoir, dans la loi de 2004, un régime unique en matière de pouvoirs de surveillance et de sanction pour l'ensemble des autorités de contrôle. Ledit régime est basé sur les exigences de la directive (UE) 2015/849 et aligné sur le cadre actuel régissant l'exercice par la CSSF de ces pouvoirs de surveillance et de sanction.

Le Conseil d'Etat constate que le nouveau chapitre 3-1 envisagé insère dans la loi précitée du 12 novembre 2004 les articles 8-1 à 8-9.

Ad. Art. 8-1. de la loi de 2004

Le nouvel article 8-1 de la loi de 2004 traite de l'exercice des pouvoirs de surveillance par les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation. Il assure la transposition de l'article 48, paragraphes 1^{er}, 4, 5, 6, 7 et 8 de la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations précédentes sur les options à prendre par les auteurs du projet de loi sous examen quant aux notions d'« autorités compétentes », d'« autorités de contrôle » et d'« organismes d'autorégulation ». La disposition est à adapter le cas échéant. En revanche, le Conseil d'État conçoit mal que les auteurs du projet entendent imposer aux autorités compétentes d'un État membre une surveillance efficace des exigences d'une loi luxembourgeoise. Il s'impose en conséquence de se référer aux exigences de la seule directive (UE) 2015/849. Le Conseil d'État recommande dès lors de reformuler le libellé de cette disposition (paragraphe 2, alinéa 3) de la manière suivante :

« [...] Les autorités de contrôle coopèrent avec les autorités compétentes de l'État membre dans lequel se trouvent le siège social ou les établissements du professionnel afin d'assurer une surveillance efficace du respect des exigences des différentes législations des États membres transposant la directive (UE) 2015/849 ».

Au vu de ses réflexions exprimées au niveau des observations préliminaires ci-avant, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Compte tenu de ses observations précédentes quant à la notion d'« autorités compétentes », le Conseil d'État recommande que la référence à l'article 8-1 en projet, d'une part, aux « organismes d'autorégulation » des paragraphes 4 et 6 et, d'autre part, aux « autorités compétentes et aux organismes d'autorégulation » du paragraphe 5, soit adaptée le cas échéant.

Au vu de ses réflexions exprimées au niveau des observations préliminaires ci-avant, la Commission des Finances et du Budget décide qu'il n'y a pas lieu de procéder à une

adaptation des références aux « organismes d'autorégulation » et aux « autorités de contrôle ».

Ad. Art. 8-4. de la loi de 2004

L'article 8-4 de la loi de 2004 traite des sanctions administratives et des autres mesures administratives que les autorités de contrôle luxembourgeoises peuvent prendre en cas de non-respect des obligations professionnelles par les professionnels soumis à leur pouvoir de surveillance. Le libellé de l'article 8-4 est étroitement inspiré du libellé des articles 63 et 63-2 de la loi de 1993 sur base desquels la CSSF prononce actuellement les sanctions et autres mesures administratives en cas de violation des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Sur certains points, des alignements sur le libellé de l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché sont proposés. Pour des raisons de cohérence, il est proposé de prévoir un régime unique en matière de sanctions et autres mesures administratives pour l'ensemble des autorités de contrôle.

Le paragraphe 1^{er} énonce les dispositions dont le non-respect peut être sanctionné et précise à l'égard de quelles personnes et entités les sanctions et autres mesures administratives peuvent être prononcées.

Le Conseil d'État réitère ici, comme ci-avant sur l'article 4 du projet de loi sous examen, son exigence de précisions et de clarifications quant à la dévolution du pouvoir de sanction des professionnels ne relevant pas de la compétence de la CSSF. À défaut de telles clarifications, l'imprécision qui découle de cette disposition porte atteinte à la prévisibilité du système de sanctions – en l'occurrence administratives et pénales – laquelle constitue pourtant une des exigences fondamentales à la validité d'un tel système.

Si le législateur entend conférer un tel pouvoir de sanction à certains ou à tous les organismes d'autorégulation, il est nécessaire de désigner, pour chacun de ces organismes, l'organe habilité à prononcer des sanctions. Les législations organiques des organismes d'autorégulation visés à l'article 2-1 ne prévoient, en effet, actuellement pas un tel pouvoir de sanction. L'article 30-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat prévoit déjà la possibilité, pour un Ordre des avocats, de prononcer des sanctions à l'encontre d'avocats qui négligent leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, mais la procédure prévue est du type disciplinaire et fait intervenir le Conseil disciplinaire et administratif des avocats. La question des recours contre les sanctions imposées par les organismes d'autorégulation, qui se pose également, sera examinée à l'endroit de l'article 8-7 en projet.

A ce sujet, la Commission des Finances et du Budget renvoie à ses réflexions exprimées au niveau des observations préliminaires ci-avant.

Le Conseil d'État relève que l'article 58, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive (UE) 2015/849 à transposer prévoit la possibilité pour les États membres de ne pas fixer de régime de sanctions administratives pour les infractions qui font déjà l'objet d'une répression pénale.

Le considérant 59 de la directive, servant à interpréter cette disposition, prévoit que « les États membres devraient veiller à ne pas enfreindre le principe *ne bis in idem* lorsqu'ils imposent des sanctions et des mesures administratives conformément à la présente directive et des sanctions pénales conformément à leur droit national ».

Ce considérant est le reflet de l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui s'applique en l'espèce, et selon lequel « Nul ne peut être poursuivi ou puni

pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi ».

En l'état actuel de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 50 de la Charte ne s'oppose pas à ce qu'un État membre impose une combinaison de sanctions administratives et pénales. Ces sanctions peuvent donc prendre la forme de sanctions administratives, de sanctions pénales ou d'une combinaison des deux. Ce n'est que lorsque la sanction administrative revêt, comme en l'occurrence, un caractère pénal, au sens de l'article 50 de la Charte, et est devenue définitive, que ladite disposition s'oppose à ce que des poursuites pénales pour les mêmes faits soient diligentées contre une même personne.

Le Conseil d'État doit encore relever que les auteurs du projet de loi sous avis ont omis d'assurer la concordance entre le dispositif du présent projet de loi et les dispositions insérées dans les lois modifiées du 10 août 1991 sur la profession d'avocat et du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat par la loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (...) pour conférer un pouvoir de sanction aux Ordres des avocats et à la Chambre des notaires en cas de violation, par un ressortissant, de ses obligations en matière de lutte contre le blanchiment. Il convient de clarifier comment le pouvoir de sanction prévu par les deux lois prémentionnées s'articule avec celui qu'il est proposé de mettre en place au moyen du présent projet de loi.

A ce sujet, la Commission des Finances et du Budget renvoie à ses réflexions exprimées au niveau des observations préliminaires ci-avant, dont il ressort qu'il a été choisi de regrouper dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 les pouvoirs de surveillance et de sanction des seules « autorités de contrôle » et d'assurer que les pouvoirs de surveillance et de sanction des « organismes d'autorégulation », ainsi que les modalités selon lesquelles ces pouvoirs sont exercés, continuent d'être régis par les lois organiques ayant institué ces organismes.

Le paragraphe 4 fixe le montant des amendes qui peuvent être prononcées en cas d'obstacle à l'exercice des pouvoirs de surveillance des autorités de contrôle.

Par le biais de l'amendement parlementaire 5 et afin de procéder au redressement d'une erreur grammaticale à l'article 14 nouveau (article 13 initial), à l'endroit de l'article 8-4, paragraphe 4, du chapitre 3-1 inséré au titre 1^{er} de la loi modifiée du 12 novembre 2004, le mot « lui » est remplacé par celui de « leur ».

Ad. Art. 8-7. de la loi de 2004

L'article 8-7 de la loi de 2004 prévoit, à l'instar de ce qui était prévu par l'ancien article 28 de la loi de 2004 à propos des décisions du directeur de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ou de son délégué, que le recours contre les décisions prises par les autorités de surveillance prises dans le cadre du chapitre 3-1 du titre 1^{er} de la loi de 2004 doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision attaquée.

Afin de garantir l'effectivité du recours prévu, il est indispensable, aux yeux du Conseil d'État, de prévoir que celui-ci a un effet suspensif. À l'instar de ce qu'il avait proposé dans son avis du 7 juin 2016 concernant le projet de loi relative à la profession de l'audit, le Conseil d'État demande donc de prévoir que l'application de la sanction ou de la mesure administrative soit suspendue pendant le délai de recours et pendant la durée de la procédure.

Afin de préserver les droits de la défense, il est encore indiqué de soumettre le recours au délai de droit commun de trois mois en omettant la disposition qui prévoit un délai court de seulement un mois.

Le Conseil d'Etat propose de donner à l'article 8-7 la teneur suivante :

« Un recours en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif à l'encontre des décisions des autorités de contrôle prises dans le cadre du présent chapitre. L'application de la sanction ou de la mesure administrative est suspendue pendant le délai de recours et pendant la durée de la procédure. »

Cette voie de recours devrait, pour le Conseil d'État, également être prévue si un pouvoir de sanction est conféré aux organismes d'autorégulation. Quand bien même certaines des professions visées disposent de juridictions *ad hoc* (par exemple le Conseil disciplinaire et administratif) il semble en effet préférable, dans un souci d'uniformisation de la jurisprudence, de confier le contentieux des sanctions administratives aux seules juridictions administratives.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat qui constituerait un changement majeur par rapport au système en vigueur à l'heure actuelle

Un membre de la Commission soulève la question de la conformité de la présente disposition avec les principes retenus dans l'arrêt Berlioz. Les représentants du ministère des Finances en prennent note et vont analyser l'arrêt en question.

Article 15 nouveau (Article 14 initial)

L'article 14 initial procédait à l'adaptation des montants des sanctions pénales qui peuvent être prononcées lorsqu'un professionnel contrevient sciemment aux obligations professionnelles prévues par la loi de 2004. Cette adaptation est nécessaire compte tenu de la hausse, exigée par la directive (UE) 2015/849, des montants maximaux des sanctions et autres mesures administratives que peuvent prononcer les autorités de contrôle. Il s'agit d'assurer le maintien de la cohérence du cadre existant de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme tel qu'il a été mis en place en 2010 à la suite des observations formulées par le GAFI.

Le Conseil d'État considère que les montants des amendes pénales prévues par l'article sous examen sont exceptionnellement lourds, au regard des taux que l'on retrouve dans le Code pénal, et sont comparables aux montants des amendes administratives. S'ajoute à cela que le projet sous examen envisage la possibilité d'appliquer cumulativement les sanctions administratives et les sanctions pénales. Or, la directive (UE) 2015/849 n'impose pas aux États membres d'appliquer à la fois les sanctions administratives et des sanctions pénales. De fait, l'article 58, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive, énonce que « [I]es États membres peuvent décider de ne pas fixer de régime de sanctions ou de mesures administratives pour les infractions qui font l'objet de sanctions pénales dans leur droit national (...) ».

Le Conseil d'État a déjà évoqué, dans ses observations sur l'article 13, la question de la prévisibilité et du cumul des sanctions qu'envisage d'imposer le projet sous examen, lequel n'établit par ailleurs aucun critère pertinent permettant de rendre prévisibles les cas de cumul de peines.

Au risque d'encourir une mise en cause pour violation du principe *non bis in idem*, le Conseil d'État recommande que le système de sanctions administratives et pénales prévu par le projet sous examen soit revu afin d'en faire un système intégré et cohérent pouvant réprimer, selon le souhait de ses auteurs, un même fait sous ses différents aspects de manière prévisible et proportionnée. Il renvoie pour le surplus à ses observations sous l'article 13 (*Ad Article 8-4*) du projet de loi sous examen.

Par ailleurs, le renvoi aux « articles 3 à 7 » manque de précision, en raison du caractère vague de la formulation de certaines obligations, se prêtant mal à une incrimination. Le Conseil d'État voudrait rappeler que l'article 14 de la Constitution prévoit que « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ». D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; [et] le principe de la spécification de l'incrimination est, partant, le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution ». Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous avis.

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission des Finances et du Budget décide de remplacer le libellé de l'article 14 ancien, article 15 nouveau, par un nouveau libellé.

Par le biais de l'amendement parlementaire 6, l'article 14 ancien, article 15 nouveau, est modifié comme suit :

« Art. 15. Dans l'intitulé du titre I-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, le mot « compétentes » est supprimé. ».

Cet amendement donne suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'article 14 ancien de la loi en projet. Le libellé de l'article auquel le Conseil d'Etat s'est formellement opposé est supprimé et remplacé par un libellé qui donne suite à la recommandation du Conseil d'Etat d'adapter l'intitulé du titre I-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 (voir les observations préliminaires ci-avant). La modification apportée au titre I-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 reflète le fait que ce titre ne traite plus de la seule coopération entre « autorités compétentes », ni de la seule coopération entre « autorités de contrôle », mais contient également un article 9-2 traitant de la coopération avec les autorités européennes de surveillance.

Article 16 (article 15 initial)

L'article 16 apporte à l'article 9-1 de la loi de 2004 les adaptations nécessaires pour assurer la transposition de l'article 49 de la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'État relève une différence entre le texte de l'article 49 de la directive et celui proposé par les auteurs du projet de loi sous avis dans l'article sous examen. En effet, tandis que l'article 49 de la directive prévoit une coopération entre « les instances responsables, les CRF, les autorités de surveillance et les autorités compétentes (...) », l'article sous examen prévoit, quant à lui, une coopération entre « les autorités de contrôle et la Cellule de renseignement financier ». Comme le Conseil d'État l'a fait à plusieurs reprises, il renvoie à cet égard les auteurs du projet de loi sous avis aux options à prendre, présentées dans ses observations liminaires sur les notions d'« autorité compétente », d'« autorité de contrôle » ainsi que les « organismes d'autorégulation ».

Le Conseil d'Etat note, d'autre part, que cette disposition ne désigne nullement les « instances responsables » et, plus généralement, les « instances normatives compétentes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme » mentionnées par certaines dispositions de la directive. Si la CRF et/ou les autorités de contrôle sont implicitement entendues comme étant ces instances, le Conseil d'État recommande que les auteurs du projet de loi l'indiquent clairement dans le texte du présent projet de loi.

A ce sujet, la Commission des Finances et du Budget renvoie tout d'abord aux explications fournies dans sa lettre d'amendements adressée au Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la notion d'« instances normatives compétentes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme », la Commission des Finances et du Budget est informée du fait que cette notion apparaît dans la directive uniquement à deux reprises et toujours en relation avec des informations à prendre en compte par la Commission européenne dans le cadre de la désignation des pays tiers à haut risque. L'article 9, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849 prévoit en effet que « [la] Commission [européenne] prend en compte, au besoin, lorsqu'elle rédige les actes délégués [adoptés pour recenser les pays tiers à haut risque], les évaluations et rapports établis en la matière par les organisations internationales et les instances normatives compétentes en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de lutte contre le financement du terrorisme en ce qui concerne les risques présentés par des pays tiers particuliers ». Pour cette raison, il ne semble ni nécessaire, ni possible de définir cette notion dans le présent projet de loi.

Article 17 (article 16 initial)

Par le biais de l'**amendement parlementaire 7**, à l'endroit de l'article 9-2, alinéa 2, qui est ajouté au titre I-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004, le mot « procédure » est remplacé par celui de « procédures » afin de redresser une erreur grammaticale.

Article 21 (article 20 initial)

L'article 21 apporte des modifications de nature non-substantielle à l'article 28 de la LSP qui est relatif aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

L'article sous rubrique vise, entre autres, à mettre à jour une référence au règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2016 (dénommé ci-après « règlement (UE) 2015/847 »).

Le Conseil d'État relève que le renvoi général opéré par cette disposition risque d'alourdir la lecture de la loi précitée du 10 novembre 2009 et, partant, d'en compliquer la compréhension. Il recommande dès lors de reproduire les dispositions pertinentes de la loi précitée du 12 novembre 2004 directement dans la loi précitée du 10 novembre 2009.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la recommandation du Conseil d'Etat, parce qu'elle estime qu'une reproduction des dispositions pertinentes de la loi modifiée du 12 novembre 2004 dans la loi modifiée du 10 novembre 2009 aurait pour conséquence de rallonger considérablement le texte de ladite loi du 10 novembre 2009, avec des conséquences négatives en termes de lisibilité et d'intelligibilité du texte. Une telle reproduction alourdirait par ailleurs de manière non négligeable toute révision future des dispositions traitant de ces obligations professionnelles. Le renvoi général aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme telles que définies par le titre I^{er} de la loi modifiée du 12 novembre 2004 est également conforme à l'approche qu'il est proposé de suivre dans les autres lois sectorielles.

Article 23 (article 22 initial)

Ad Article 58-5

Le nouvel article 58-5 de la LSP met en œuvre l'article 17, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/847 et traite des pouvoirs de surveillance et d'enquête de la CSSF aux fins d'application

dudit règlement. Etant donné que l'article 17, paragraphe 4, du règlement (UE) 2015/847 renvoie expressément à l'article 58, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849, la liste des pouvoirs de surveillance et d'enquête dont disposera la CSSF pour mener à bien ses missions est alignée sur celle prévue à l'article 8-2, paragraphes 1^{er} à 3, de la loi de 2004.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 8**, la Commission des Finances et du Budget décide, à l'endroit de l'article 58-5 du chapitre 6 qui est inséré au titre II de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement :

- d'insérer le numéro de paragraphe « (1) » au début du libellé du paragraphe 1^{er} (adaptation d'ordre légistique), et
- de remplacer le renvoi au « paragraphe 1^{er}, point 7 » figurant aux paragraphes 2 et 3 par un renvoi au « paragraphe 1^{er}, point 5 » afin de redresser aux paragraphes 2 et 3 dudit article, une erreur dans les références. Le pouvoir de la CSSF de prononcer une injonction auquel il est renvoyé aux paragraphes 2 et 3 de l'article 58-5 est en effet prévu par le point 5 du paragraphe 1^{er} de l'article 58-5 et non par le point 7 dudit paragraphe.

Ad Article 58-10

Le nouvel article 58-10 met en œuvre l'article 21 du règlement (UE) 2015/847 qui traite du signalement aux autorités compétentes des violations en matière d'informations accompagnant les transferts de fonds. Conformément à l'article 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) 2015/847, l'article 58-10 est aligné sur le nouvel article 8-3 de la loi de 2004 qui transpose l'article 61, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation quant à cet article.

Par le biais de l'**amendement parlementaire 8**, la Commission des Finances et du Budget décide, afin de redresser une erreur grammaticale, de remplacer le mot « celui-ci » par le mot « celle-ci » à l'endroit de l'article 58-10, paragraphe 2, point 2, du chapitre 6 qui est inséré au titre II de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement.

Article 24 (article 23 initial)

L'article 24 modifie l'article 109, paragraphe 2, 9^{ème} tiret, de la LSP. Il est proposé, pour des raisons de cohérence, d'aligner la rédaction de cet article sur la nouvelle rédaction proposée pour l'article 28 de la LSP.

Selon le Conseil d'Etat, il est indiqué d'écrire « neuvième tiret ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette modification.

Article 28 (article 27 initial)

Quant à l'article 28 (article 27 initial), le Conseil d'Etat constate qu'il entend compléter la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice, par une disposition conférant au Conseil de la Chambre des huissiers un pouvoir réglementaire en matière de règles professionnelles relatives aux obligations découlant de la législation sur la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il s'agit notamment de permettre le contrôle sur place auprès des huissiers de justice. L'article sous avis entend ainsi tenir compte de l'inclusion des huissiers de justice dans la liste des professionnels telle que prévue à l'article 4 de la loi en projet, insérant un article 2-1 dans la loi précitée du 12 novembre 2004. Le régime s'alignerait ainsi notamment sur celui applicable à la Chambre des notaires. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'article sous avis.

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de faire précéder le libellé de la disposition à insérer des termes « Art. 46-1. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation.

Article 29 (article 28 initial)

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'ajouter un point après le chiffre 28.

La Commission des Finances et du Budget rajoute le point en question.

Article 34 (article 33 initial)

Selon le Conseil d'Etat, l'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité dans l'intitulé ou auparavant dans le dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, il y a lieu de rappeler à l'article sous examen l'intitulé cité à l'intitulé du chapitre 9.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre la recommandation du Conseil d'Etat. Par le biais de l'**amendement parlementaire 9**, les mots « de la même loi » sont remplacés par les mots « de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ».

Article 38 (article 37 initial)

L'article 38 apporte des modifications de nature non substantielle à l'article 30 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit (dénommée ci-après « loi de 2016 ») qui traite des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévues par la loi de 2004 à respecter par les réviseurs d'entreprise, les réviseurs d'entreprise agréés, les cabinets de révision, les cabinets de révision agréés et, lorsqu'ils effectuent un contrôle légal des comptes au Luxembourg, par les cabinets d'audit. Il est proposé, pour des raisons de cohérence, d'aligner la rédaction de cet article sur la nouvelle rédaction proposée pour l'article 28 de la LSP et l'article 39 de la loi du 5 avril 1993.

Le Conseil d'État renvoie, en ce qui concerne la profession d'audit et les « cabinets d'audit », à ses observations ci-dessus quant à l'évolution survenue dans cette profession ainsi qu'à l'inadéquation – du fait de l'adéquation du « *home country control* » – qui résulte de l'inclusion des cabinets d'audit dans le champ d'application de la loi précitée du 12 novembre 2004. Le Conseil d'État recommande en conséquence de reformuler cette disposition pour tenir compte de ces éléments.

La Commission des Finances et du Budget ne juge pas opportun de restreindre le champ d'application actuel de la loi modifiée du 12 novembre 2004 et décide de ne pas suivre cette recommandation.

Article 39 nouveau

Par le biais de l'**amendement parlementaire 10**, un nouvel article 39, libellé comme suit, est inséré dans la loi en projet :

« **Art. 39.** A l'article 49 de la même loi, les mots « l'article 4, paragraphe 4, alinéa 1^{er} » sont remplacés par les mots « l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1^{er} ». ».

Cet amendement redresse une imprécision dans une référence à l'article 49 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. La limite à laquelle il est fait référence à l'article 49 de la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit figure en effet à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission et non à l'article 4, paragraphe 4, alinéa 1^{er}.

Annexes I à IV

Le Conseil d'Etat constate que l'annexe I comporte un intitulé. Selon le Conseil d'Etat, il n'est pas obligatoire de munir les annexes d'un intitulé. Cependant, s'il y est recouru, chaque annexe doit être munie d'un intitulé propre.

La Commission des Finances et du Budget décide, par le biais de l'amendement parlementaire 11, de tenir compte de l'observation du Conseil d'Etat. Afin d'assurer la cohérence de l'approche suivie pour l'annexe I avec l'approche suivie pour les annexes II à IV, l'intitulé de l'annexe I est supprimé et les informations contenues dans cet intitulé sont reprises dans un nouveau chapeau précédant la liste figurant à l'annexe I.

Echange de vues :

- L'alinéa 3 du paragraphe 2bis inséré à l'article 3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 prévoit que « les professionnels ne s'appuient pas exclusivement sur des registres centraux ... pour remplir leurs obligations de vigilance... ».

Il est précisé que cette disposition provient de la directive à transposer. Il s'agit ainsi de maintenir le recours aux moyens d'investigation utilisés aujourd'hui déjà en l'absence de registres centraux. Les membres de la Commission des Finances et du Budget considèrent par ailleurs qu'à des fins de sécurité juridique, il appartiendra aux autorités de contrôle et aux organismes d'autorégulation de fournir des précisions, par les moyens appropriés, quant aux mesures de vigilance à l'égard de la clientèle supplémentaires devant être appliquées par les professionnels qui s'appuient sur les registres centraux et de préciser notamment si la consultation des registres centraux peut éventuellement remplacer certains moyens d'investigation utilisés avant leur existence.

Les 11 propositions d'amendements sont adoptées à l'unanimité.

Vu l'urgence de l'entrée en vigueur du présent projet de loi au cours de la première moitié du mois de février 2018 en raison de la procédure d'infraction entamée par la Commission européenne à l'égard du Luxembourg, la Commission décide de demander au Conseil d'Etat de considérer, si possible, ces amendements au cours de sa séance du 16 janvier 2018.

4. Divers

Sur proposition d'un membre du groupe parlementaire CSV de préparer un avis motivé ou politique au sujet du document européen COM(2017)536, la Commission décide, après avoir constaté que la Suède a émis un avis motivé et l'Irlande un avis politique et après un bref échange de vues, de rédiger un avis politique à ce sujet. Cet avis politique devra être prêt début février 2018 pour être adopté en séance plénière au cours de la première semaine de février.

Luxembourg, le 26 janvier 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger