



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2018

Ordre du jour :

1. 7278 Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Rapporteur : Madame Joëlle Elvinger
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. 7215 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances et modifiant la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. 7216A Projet de loi relative aux informations à obtenir et à conserver par les fiduciaires et portant transposition de l'article 31 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
 - Rapporteur : Monsieur Eugène Berger
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Claude Wiseler, M. Marc Angel remplaçant M. Claude Haagen, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz
M. David Wagner, observateur délégué

Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances (pour le point 1)
Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor, Ministère des Finances
M. Philippe Thill, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances
M. Claude Wirion, Directeur du Commissariat aux Assurances (CAA)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. 7278 Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Avant de passer à l'adoption du projet de rapport, les membres de la Commission des Finances et du Budget sont informés du fait qu'une erreur matérielle a été détectée dans le texte initial du paragraphe 11 (paragraphe 12 initial) de l'article 60ter, introduit dans la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée par l'article 2 du projet de loi sous rubrique.

Au paragraphe 11, il est en effet fait référence à la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit. Or, cette loi a été abrogée et remplacée par la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit.

La Commission décide dès lors de remplacer la référence erronée par la référence correcte. Elle en informe le Conseil d'Etat par courrier.

Le commentaire des articles du projet de rapport mentionne ce redressement et le texte de loi contient désormais la référence correcte.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour les discussions en séance plénière.

2. 7215 Projet de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances et modifiant la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité moins une abstention (M. Reding).

La Commission choisit le modèle de base pour les discussions en séance plénière (15 minutes pour le rapporteur).

3. 7216A Projet de loi relative aux informations à obtenir et à conserver par les fiduciaires et portant transposition de l'article 31 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

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat constate que cet article précise que les définitions sont données « sauf dispositions contraires ». Il s'agit là d'un élément d'insécurité juridique, dans la mesure où il n'est pas certain si, et dans quelle mesure, les termes définis peuvent encore être utilisés lorsqu'une autre disposition de la loi en projet y fait référence. Il y a dès lors lieu, sous peine d'opposition formelle, de supprimer les termes « Sauf dispositions contraires » ou de préciser les définitions concernées ou d'adapter ces « dispositions contraires » pour ne pas utiliser les termes définis ou les y utiliser en y ajoutant des précisions.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer, à des fins de sécurité juridique, les termes « Sauf dispositions contraires ».

Le Conseil d'Etat note que le point 1 définit les « autorités nationales » qui, au vœu de l'article 31, paragraphe 4, de la directive 2015/849 et de l'article 5 de la loi en projet, ont accès aux informations sur les fiducies énumérées à l'article 2. Il constate que le ministère de l'Économie, pour ce qui est de la délivrance des autorisations en application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales n'est pas visé dans l'énumération du point 1. En outre, à la lettre m), il convient de se référer à l'« Office du contrôle des exportations, des importations et du transit ». Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec ces deux ajouts.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas procéder aux ajouts proposés par le Conseil d'Etat, car elle a été informée du fait qu'un accès du ministère de l'Economie aux informations conservées par les fiduciaires sur les bénéficiaires effectifs des fiducies ne semble pas requis dans le cadre de la délivrance des autorisations en application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Le Conseil d'Etat précise que d'une manière générale, sans qu'il soit nécessaire de le préciser, les « autorités nationales » ne peuvent agir que dans le cadre de leurs prérogatives et des limites prévues dans le projet de loi sous avis et sous réserve des principes fondamentaux en matière de protection des données, à savoir les principes de finalité, de proportionnalité et de nécessité, ceci s'appliquant d'ailleurs aussi aux organismes d'autorégulation. Le Conseil d'État note que la lettre d) prévoit une limitation pour les officiers de police judiciaire, tandis que la lettre h) ne prévoit pas de limitation pour les agents de l'Administration des douanes et accises, bien que la loi du 27 octobre 2010 portant organisation des contrôles du transport physique de l'argent liquide entrant au, transitant par le ou sortant du Grand-Duché de Luxembourg limite la recherche des infractions à cette loi à certains agents de l'Administration des douanes et accises. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une nouvelle formulation du point d) :

« d) les officiers de police judiciaire agréés par le directeur général de la Police grand-ducale ou le directeur de l'Administration des douanes et accises ; »

Selon le Conseil d'Etat, le point h) devra être supprimé et les autres points renumérotés.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas procéder au changement préconisé par le Conseil d'Etat afin d'assurer que l'accès sur demande aux informations conservées par les fiduciaires sur les bénéficiaires effectifs des fiducies soit garanti pour l'ensemble des services de l'Administration des douanes et accises impliqués dans la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, en ce compris les services intervenant dans le cadre de la coopération nationale et internationale.

Le Conseil d'État rappelle encore que les institutions, administrations, services, etc., prennent une majuscule au premier substantif. Partant, au point 1, lettre g), il convient d'écrire « l'Admⁱⁿistration de l'enregistrement et des domaines » avec une lettre « a »

majuscule. De même, au point 1, lettre h), il convient d'écrire « l'AAdministration des douanes et accises » et au point 1, lettre j), d'écrire « l'AAdministration des contributions directes ».

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications préconisées par le Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que le point 2 renvoie aux autorités de contrôle telles que celles-ci sont définies à l'article 1^{er}, paragraphe 16, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Cette disposition ne donne pas de définition des autorités nationales et renvoie à l'article 2-1 de la même loi qui, sous le titre « autorités de contrôle et organismes d'autorégulation », énumère différents organismes professionnels et administrations concernés. Le Conseil État relève que certaines des autorités visées dans l'article 2-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004 figurent d'ores et déjà dans la liste du point 1. Il constate encore que l'approche et la terminologie retenues dans le projet de loi n° 7217 sont différentes. L'article 1^{er}, point 6, ne vise pas les autorités de contrôle par renvoi à la loi précitée du 12 novembre 2004, mais ajoute, sous l'intitulé d'organismes d'autorégulation, le Conseil de l'ordre, la Chambre des notaires, l'Institut des réviseurs d'entreprises, l'Ordre des experts-comptables et la Chambre des huissiers. Le Conseil d'État considère qu'il y a lieu de suivre la même approche dans les deux projets de loi et ne comprend pas le renvoi, au point 2 de l'article 1^{er} du projet de loi sous examen, à des textes de la loi précitée du 12 novembre 2004 qui reprennent des autorités et organismes déjà visés au point 1. Le Conseil d'État propose un simple renvoi à la loi précitée du 12 novembre 2004. Ce renvoi pourra valoir pour toutes les autorités visées à l'article 2-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004 sans qu'il soit besoin de reprendre nommément certaines d'entre elles, que ce soit dans la liste des autorités nationales ou dans la liste des autorités de contrôle.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat dans la mesure où les autorités de contrôle, telles qu'elles sont définies à l'article 1^{er}, paragraphe 16, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, se voient confier la mission spécifique de surveiller le respect des obligations prévues par la loi en projet. Il semble dès lors utile de consacrer une notion permettant de renvoyer à ces autorités dans les dispositions qui traitent de cette mission.

Article 2

Dans son avis, le Conseil d'Etat constate que le dispositif sous examen reprend les informations relatives à l'identité des bénéficiaires effectifs de la fiducie visée au paragraphe 1^{er} de l'article 31 de la directive. Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sur la différence de terminologie avec la loi précitée du 27 juillet 2003. Dans l'ordre juridique luxembourgeois, qui ne règle que les fiducies et ne prévoit pas la création de trust, le renvoi à des informations relatives au constituant d'un trust, au trustee et au protecteur ne fait pas de sens. Partant, au point 1, le terme « constituant » est à remplacer par celui de « fiduciaire » et le point 3 relatif au « protecteur » est à supprimer.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas procéder aux modifications préconisées par le Conseil d'Etat afin d'assurer une transposition complète de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'État partage encore l'avis de la Chambre de commerce et du Conseil de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg qui ont constaté une difficile conciliation entre, d'une part, les obligations d'un fiduciaire prévues dans le projet de loi sous examen et, d'autre part, les modalités d'une émission fiduciaire d'instruments financiers.

Le paragraphe 2 de l'article 2 du projet de loi, dans sa version initiale, se trouve supprimé dans la version issue de la scission. Ce texte renvoyait aux informations requises et conservées dans l'hypothèse où les bénéficiaires effectifs sont désignés par caractéristique ou par catégorie. Cette suppression du paragraphe 2 s'accompagne de l'ajout au point 4 visant les bénéficiaires d'une référence à la « catégorie de bénéficiaires ». Le Conseil d'État note que ni le texte dans sa version initiale ni le texte amendé figurant dans le projet de loi issu de la scission ne déterminent ce qu'il faut entendre par « catégorie de bénéficiaires ».

La Commission des Finances et du Budget note que le champ d'application de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 a été modifié par la directive (UE) 2018/843 et décide de s'en tenir, dans le cadre de la loi en projet, au libellé de la directive (UE) 2015/849.

Article 4

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous examen prévoit, à l'instar du paragraphe 3 de l'article 20 du projet de loi n° 7217 que les informations doivent être conservées pendant cinq ans. Alors que le projet de loi n° 7217 vise comme point de départ la date à laquelle l'entité immatriculée est dissoute ou cesse d'exister, l'article 4 sous examen vise la date de la cessation de l'implication des fiduciaires dans la fiducie.

Selon le Conseil d'Etat, lors du renvoi aux dispositions de l'article 2 de la loi en projet, le terme « article » est à écrire au singulier.

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

Article 6

Le Conseil d'État s'interroge sur la référence à l'article 3, paragraphe 1^{er}, points b), ba) et bb), de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme qui vise respectivement les négociants de biens et les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard.

La Commission des Finances et du Budget note que le renvoi aux seuils fixés à l'article 3, paragraphe 1^{er}, points b), ba) et bb) vise à assurer une transposition conforme de la référence aux seuils fixés à l'article 11, points b), c) et d) de la directive (UE) 2015/849 qui figure à l'article 31, paragraphe 2, de ladite directive.

Le Conseil d'Etat indique que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision, il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Partant, il convient d'écrire « l'article 3, paragraphe 1^{er}, lettres b), ba) et bb), de la loi modifiée du 12 novembre 2004 [...]».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas procéder à la modification préconisée par le Conseil d'Etat afin de préserver la cohérence avec la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Les auteurs de ladite loi ont en effet choisi d'utiliser le terme « point » pour les renvois aux lettres faisant partie d'une subdivision de cette loi.

Articles 7 et 8

Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi n° 7217 ne contient pas de dispositif similaire et s'interroge sur cette différence d'approche. Si la mission de surveillance des autorités de contrôle s'étend, au titre de la loi précitée du 12 novembre 2004, au dispositif prévu par la loi en projet sous avis, avec les moyens d'action dont sont dotées les autorités de contrôle, les

textes sont dépourvus de plus-value normative. S'il y a lieu de prévoir un dispositif particulier, se pose la question de l'absence de textes parallèles dans le projet de loi n° 7217.

La Commission des Finances et du Budget estime que dans la mesure où les obligations qui sont imposées aux fiduciaires par le projet de loi sont étroitement liées aux obligations professionnelles qui incombent aux fiduciaires soumis à la loi modifiée du 12 novembre 2004 au titre de ladite loi, il est opportun d'étendre la mission des autorités de contrôle chargées de veiller au respect desdites obligations professionnelles également à la surveillance du respect des obligations découlant de la loi en projet.

Le Conseil d'État renvoie encore à la difficulté d'application de ces mécanismes de surveillance, lorsque le fiduciaire n'est pas établi au Luxembourg ou est soumis à ses propres autorités de contrôle dans son État d'origine ou lorsqu'il s'agit d'un organisme international.

Il signale qu'à la fin du paragraphe 2 de l'article sous examen, il convient de supprimer le « ne » explétif après « sans que ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à l'adaptation préconisée par le Conseil d'Etat.

Articles 9 et 10

Le Conseil d'État relève, une nouvelle fois, la différence d'approche avec la loi en projet n° 7217 qui a opté pour un régime de sanctions pénales.

Au niveau de l'article 9, le Conseil d'Etat constate qu'au paragraphe 2, point 4, les auteurs emploient les sigles « CSSF » et « CAA », sans que ceux-ci aient été introduits au préalable. Partant, il convient d'introduire les sigles à l'endroit de l'article consacré aux définitions, pour écrire à l'article 1^{er}, point 1, lettre e), « la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF » » et au point 1, lettre f) du même article « le Commissariat aux assurances, ci-après « CAA » ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de procéder aux modifications préconisées.

Toujours au paragraphe 2, point 4, le Conseil d'Etat recommande de rédiger les délais et durées exprimés en années en toutes lettres pour lire « cinq ans ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à l'adaptation préconisée par le Conseil d'Etat.

Article 11

Quant au délai de recours, le Conseil d'État demande régulièrement de s'en tenir au délai de droit commun qui est de trois mois.

Par ailleurs, dans un souci d'harmonisation des différentes législations, le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 11.** Les décisions prises par les autorités de contrôle en vertu de la présente loi sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif ».

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat dans un souci de cohérence avec les délais prévus par la loi modifiée du 12

novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

*

Un membre du groupe parlementaire CSV considère que l'application pratique du présent texte de loi engendrera des problèmes non négligeables en lien avec l'application du Règlement général sur la protection des données (RGPD) et le traitement des données collectées dans le cadre du présent texte de loi, entre autres.

Le rapporteur du projet de loi ne partage pas ce point de vue.

Un représentant du ministère des Finances précise que le RGPD comporte, dans son article 6, la disposition suivante sur le traitement des données :

« 1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

- a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques;
- b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;
- c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;.... ».

L'obligation légale dont il est question peut être issue du droit national ou du droit de l'Union.

*

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité moins une abstention (M Reding).

La Commission choisit le modèle de base pour les discussions en séance plénière.

Luxembourg, le 18 juillet 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

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