

N° 7216A³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(17.7.2018)

La Commission se compose de: M. Eugène BERGER, Président-rapporteur ; M. André BAULER, M. Alex BODRY, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Henri KOX, Mme Viviane LOSCHETTER, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Marc SPAUTZ, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7216 a été déposé par le Ministre des Finances le 6 décembre 2017.

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

Le projet de loi a été présenté sous la forme d'avant-projet de loi à la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) au cours de la réunion du 6 décembre 2017.

Au cours de la réunion du 29 juin 2018, la Commission des Finances et du Budget a décidé de scinder le projet de loi 7216 en deux projets de loi distincts : le projet de loi 7216A et le projet de loi 7216B. Cette scission a été opérée suite à l'adoption de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (ci-après « directive 2018/843 »), qui apporte un certain nombre de modifications substantielles en ce qui concerne tant le champ d'application que les modalités de fonctionnement du registre central. Il devait ainsi devenir possible pour la Commission des Finances et du Budget de finaliser l'instruction parlementaire du projet de loi 7216A, afin d'assurer dans les plus brefs délais la transposition des dispositions de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 qui traitent des informations à obtenir et à conserver par les fiduciaires, tout en continuant l'instruction parlementaire du volet dédié au registre central avec l'objectif d'assurer que le registre central soit, dès sa mise en place, conforme aux exigences découlant de la directive (UE) 2018/843.

Lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 29 juin 2018, Monsieur Eugène Berger a été désigné rapporteur du projet de loi 7216A.

L'avis de l'Institut des réviseurs d'entreprises, portant sur le projet de loi 7216, date du 29 janvier 2018, celui de la Chambre de commerce porte la date du 9 février 2018. Le Conseil de l'ordre du barreau de Luxembourg a émis son avis le 7 mars 2018. L'avis de la Chambre des métiers date du 21 mars 2018.

Le Conseil d'Etat a émis son avis sur le projet de loi 7216A le 10 juillet 2018.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 17 juillet 2018. Le projet de rapport a été adopté au cours de cette même réunion.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la transposition en droit national des dispositions de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 qui traitent des informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies à obtenir et à conserver par les fiduciaires.

Considérations générales

Le présent projet de loi transpose l'article 31 de la directive 2015/849, à l'exception des éléments relatifs au registre central, dont la transposition se fera à travers le projet de loi 7216B. La scission du projet de loi 7216 en deux parties se justifie par les modifications substantielles du champ d'application et des modalités de fonctionnement du registre central découlant de l'adoption de la directive (UE) 2018/843 et par le report concomitant du délai de transposition en ce qui concerne la mise en place du registre central au 10 mars 2020.

L'article 31 de la directive (UE) 2015/849 prévoit la mise en place des dispositions nécessaires pour garantir aux autorités luxembourgeoises désignées comme responsables de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme l'accès à des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs des fiducies. L'article 31 de la directive (UE) 2015/849 prévoit ainsi une obligation pour les fiduciaires d'obtenir et de conserver des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs de la fiducie. Ces informations doivent être accessibles, sur demande, aux autorités concernées. Elles doivent également être fournies aux professionnels soumis aux obligations en matière de vigilance à l'égard de la clientèle découlant de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après « professionnels ») afin de permettre auxdits professionnels de respecter ces obligations.

Le projet de loi 7216A reprend les articles 1^{er} à 11 du texte initial du projet de loi 7216, tout en supprimant leur division en chapitres.

*

3. LES AVIS

Etant donné que la plupart des avis émis se réfèrent au projet de loi 7216 et que les différentes chambres professionnelles et autres institutions ne se sont pas prononcées de manière explicite au sujet du présent projet de loi, la présente section ne traite que les éléments des avis respectifs qui sont en relation avec les articles repris par le projet de loi sous rubrique.

Dans son avis du 29 janvier 2018, l'Institut des réviseurs d'entreprises indique qu'il n'a pas d'observation à formuler.

Dans son avis du 9 février 2018 la Chambre de commerce rappelle que la mise à disposition d'informations ou de données personnelles aux autorités nationales devra se faire dans le respect de la législation en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel. La Chambre de commerce s'interroge par ailleurs s'il ne serait pas utile de remplacer le terme « constituant » employé par le projet de loi par le terme « fiduciaire », en ligne avec la terminologie consacrée par la loi modifiée du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires.

Le Conseil de l'ordre du Barreau de Luxembourg a émis son avis en date du 7 mars 2018. Le Conseil de l'ordre note qu'il comprend, de manière générale, la nécessité d'accroître la transparence de la vie des affaires et dès lors d'améliorer l'identification des bénéficiaires effectifs des fiducies afin d'agir

contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le Conseil de l'ordre rappelle également que les pouvoirs attribués aux autorités de contrôle doivent être exercés dans le respect des règles applicables en matière de protection de la vie privée et des données.

La Chambre des métiers n'a pas d'observation particulière à formuler dans son avis du 21 mars 2018.

Dans son avis du 10 juillet 2018, le Conseil d'Etat relève que l'ajout « sauf dispositions contraires » à l'article 1^{er} contenant les définitions d'un certain nombre de termes utilisés dans le projet de loi constitue une source d'insécurité juridique et exige, sous peine d'opposition formelle, de le supprimer.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations générales d'ordre légistique

Le Conseil d'Etat rappelle que les énumérations sont caractérisées par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c)). En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas donner suite à la remarque du Conseil d'Etat qui propose de caractériser les énumérations par des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Cette remarque n'est pas en ligne avec la pratique actuelle qui consiste à opérer les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante.

Le Conseil d'Etat indique qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour lire par exemple « 1 250 ».

La Commission des Finances et du Budget décide de maintenir la séparation par un point qui correspond à la pratique actuelle.

Intitulé

Le Conseil d'Etat indique que dans la mesure où la 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 est assurée au moyen de deux actes nationaux de transposition, chacun de ces actes n'en effectue qu'une transposition partielle. Partant, à l'intitulé de la loi en projet sous avis, l'adjectif « partielle » est à ajouter après les termes « portant transposition ».

La Commission des Finances et du Budget note que l'utilisation de l'adjectif partiel pourrait laisser supposer qu'il s'agissait d'une transposition incomplète, donc fautive, d'une directive (avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 6660). Au vu de ces considérations, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas procéder à l'ajout préconisé dans l'intitulé de la loi en projet.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit certaines notions qui sont employées de manière récurrente dans la loi en projet.

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 ».

Les « autorités nationales » (point 1) comprennent d'une part les autorités publiques qui sont compétentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. L'énumération au point 1 englobe les autorités judiciaires (lettres a) et b)), la cellule de renseignement financier (lettre c)), les autorités policières (lettre d)), les autorités de contrôle qui sont chargées de veiller au respect par les professionnels sous leur surveillance de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (lettres e), f) et g)), les autorités douanières qui sont chargées de recevoir les déclarations et communications sur le transport transfrontalier d'espèces et d'instruments négociables au porteur aux termes de 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* (lettre h)).

Concernant les autorités policières, la lettre d) du point 1 désigne les officiers de police judiciaire visés à l'article 10 du Code de procédure pénale qui sont agréés par le directeur général de la Police grand-ducale. Cette description entend ainsi viser les officiers de police judiciaire spécialisés dans les enquêtes économiques et financières qui auront besoin des informations du Registre des fiducies dans le cadre de leurs enquêtes relatives aux affaires économiques et financières. Le présent projet de loi n'entend pas proposer une habilitation spéciale à l'instar de celle proposée par le projet de loi n° 6921 à l'article 48-26 du Code de procédure pénale.

Les « autorités nationales » englobent également le Service de renseignement de l'Etat (lettre i)), l'administration des contributions directes (lettre j)), le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère des Finances agissant dans le cadre de leurs compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (lettres k) et l)) ainsi que l'Office des licences agissant dans le cadre de la délivrance des autorisations d'importation, d'exportation, de transfert, de transit, de courtage, d'assistance technique et de transfert intangible de technologie (lettre m)).

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 dans la mesure où un accès du ministère de l'Économie 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'Administration des douanes et accises » et au point 1, lettre j), d'écrire « l'Administration 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 d'Etat 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'Etat 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'Etat 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.

La notion de « bénéficiaire effectif » (point 3) est définie par référence à la définition prévue par la loi modifiée de 2004. A noter que cette définition a été alignée sur celle prévue par la loi du 13 février 2018 portant notamment transposition des dispositions ayant trait aux obligations professionnelles et aux pouvoirs des autorités de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme de la directive (UE) 2015/849.

Est désignée par « fiduciaire » (point 4), conformément à l'article 5 de la loi modifiée du 27 juillet 2003, la personne qui dans le cadre d'une fiducie et sous les obligations déterminées par les parties devient propriétaire des biens formant le patrimoine fiduciaire.

La notion de « fiducie » définie au point 5 de l'article 1^{er} constitue la transposition de la notion de « *fiducies expresse/trust expresse régi(e)s par leur droit* » figurant au paragraphe 1^{er} de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849. Le fait que la notion de « fiducie expresse/trust expresse » utilisée dans la version linguistique française de la directive (UE) 2015/849 constitue la traduction de la notion anglaise « express trust » et la précision au paragraphe 8 de l'article 31 de la directive que les mesures prévues par ledit article devaient s'appliquer « à d'autres types de constructions juridiques présentant une structure ou des fonctions similaires à elles des fiducies/trusts » sont des indications claires que dans l'esprit des auteurs de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849, les Etats membres devaient introduire des mesures couvrant l'ensemble des constructions juridiques régies par leur droit qui présentant une structure ou des fonctions similaires à celles d'un trust. Sont donc visées au Luxembourg les contrats fiduciaires régis par la loi modifiée du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires.

Le Conseil d'Etat indique que dans le cadre de la loi modifiée du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires, le fiduciaire n'est pas nécessairement établi au Luxembourg. Ainsi, dans le commentaire de l'article 4 du projet de loi n° 4721, les auteurs de ce projet de loi, qui allait devenir la loi précitée du 27 juillet 2003, précisaient que les fiduciaires pouvaient être des professionnels « quels que soient leur origine et partant le siège de leur autorité de contrôle. Pourraient être ainsi soumis à la législation luxembourgeoise un contrat fiduciaire conclu avec une banque étrangère ne

disposant d'aucun établissement au Luxembourg ni dans l'Espace Économique Européen ou encore un contrat conclu par la succursale luxembourgeoise d'un établissement de crédit dont le siège se trouve hors de l'Espace Économique Européen ». En outre, la loi précitée du 27 juillet 2003 permet à un organisme national ou international à caractère public opérant dans le secteur financier à agir comme fiduciaire. Le Conseil d'État s'interroge sur l'application de la loi en projet à ces deux catégories de fiduciaires qui n'ont pas d'établissement au Luxembourg ou qui échappent à la loi territoriale luxembourgeoise.

La notion « professionnels » (point 6) renvoie aux personnes physiques et morales assujetties aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme conformément à la loi modifiée de 2004.

Le Conseil d'État constate que le point 6 est l'équivalent du point 7 de l'article 1^{er} du projet de loi n° 7217 et n'appelle pas d'observation quant au fond.

Article 2

L'article 2 du projet de loi assure la transposition de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/849 en exigeant des fiduciaires d'obtenir et de conserver des informations sur les bénéficiaires effectifs de la fiducie. Sont visées, en vertu de l'article 1^{er}, point 6, de la loi en projet et conformément à la lettre de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/849, les fiducies régies par le droit luxembourgeois.

Le texte du présent article est complété (par le biais d'un **amendement parlementaire** contenu dans la dépêche envoyée au Conseil d'État le 29 juin 2018 et annonçant la scission du projet de loi n°7216), afin de suivre de plus près la lettre de l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/849.

Dans son avis, le Conseil d'État 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'État 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 3

L'article 3 exige, en ligne avec l'article 31, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2015/849 et avec les paragraphes 1^{er} et 6 de la note interprétative de la Recommandation 25 du GAFI, que les informations conservées soient adéquates, exactes et actuelles et qu'elles soient mises à jour dans un délai raisonnable après tout changement.

Le Conseil d'État relève que l'article 3 constitue l'équivalent de l'article 20, paragraphe 2, du projet de loi n° 7217. Il constate, une nouvelle fois, une différence des formulations. Alors que l'article 20, paragraphe 2, du projet de loi n° 7217 vise des informations exactes et actuelles, le texte sous examen

ajoute qu'elles doivent être adéquates ce qui est conforme au texte de l'article 31, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/849.

Article 4

En ligne avec le paragraphe 5 de la note interprétative de la Recommandation 25 du GAFI, l'article 4 prévoit une durée de conservation de 5 ans après la cessation de l'implication dans la fiducie pour les données que les fiduciaires doivent obtenir et conserver en vertu de l'article 2 de la loi en projet.

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 5

L'article 5 vise à assurer l'accès en temps utile des autorités nationales à certaines informations conservées par les fiduciaires, conformément aux exigences de l'article 31, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/849.

Le Conseil d'Etat constate que ce texte est le corollaire de l'article 21 du projet de loi n° 7217 et n'appelle pas d'observation.

Article 6

L'article 6 de la loi en projet vise à transposer le paragraphe 2 de l'article 31 de la directive (UE) 2015/849, en vertu duquel les fiduciaires doivent déclarer leur statut et fournir certaines informations aux professionnels lorsque, en tant que fiduciaires, ils nouent une relation d'affaires ou exécutent une transaction dont le montant dépasse certains seuils. Une exigence similaire découle du paragraphe 2 de la note interprétative de la Recommandation 25 du GAFI.

Le Conseil d'Etat 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

L'article 7 confie aux autorités de contrôle la mission de veiller au respect des obligations prévues par la loi en projet. Chaque autorité de contrôle assure cette mission à l'égard des professionnels qui sont soumis à son pouvoir de surveillance respectif en ce qui concerne le contrôle du respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévues par la loi modifiée de 2004 et qui exercent les fonctions de fiduciaire.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 8 du projet de loi traite des pouvoirs de surveillance et d'enquête dont les autorités de contrôle sont investies pour veiller à l'application des dispositions de la loi en projet.

En l'absence de précisions dans la directive quant au régime des pouvoirs de surveillance et d'enquête, il est proposé, pour des raisons de cohérence, d'aligner ce régime sur celui prévu par l'article 8-2 introduit dans la loi modifiée de 2004 par le projet de loi n° 7128. Le régime est toutefois adapté pour assurer sa proportionnalité, au vu notamment des spécificités de la matière régie par la loi en projet. Sont donc retenus les seuls pouvoirs susceptibles de permettre aux autorités de contrôle d'obtenir des informations pertinentes pour l'accomplissement de leur mission.

Les pouvoirs de surveillance et d'enquête des autorités de contrôle comprennent le pouvoir de prononcer des injonctions. Le paragraphe 2 de l'article 8 donne aux autorités de contrôle le pouvoir d'imposer une astreinte contre la personne visée par une telle injonction afin d'inciter cette personne à s'y conformer.

Le paragraphe 3 précise qu'en ce qui concerne les fiduciaires soumis au pouvoir de surveillance de l'AED, la décision de prononcer une injonction et, le cas échéant, d'imposer une astreinte, est prise par le directeur de l'AED ou son délégué.

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'Etat 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

L'article 9 confère aux autorités de contrôle le pouvoir d'infliger des sanctions et autres mesures administratives en cas de non-respect des obligations découlant de la loi en projet. Cet article assure également la mise en œuvre des exigences découlant du paragraphe 11 de la note interprétative de la Recommandation 25 du GAFI.

Le paragraphe 1^{er} précise les cas dans lesquels de telles mesures peuvent être prononcées. Il s'agit des manquements aux obligations découlant des articles 2 à 6 de la loi en projet, qui correspondent aux manquements visés au paragraphe 11 de la note interprétative de la Recommandation 25 du GAFI.

Le paragraphe 2 de l'article 9 précise les sanctions et autres mesures administratives que les autorités de contrôle peuvent infliger. En vertu des exigences du paragraphe 11 de la note interprétative de la Recommandation 25 du GAFI, ces sanctions doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives. Pour des raisons de cohérence, il est proposé, en l'absence de précisions dans la directive (UE) 2015/849, d'aligner ces sanctions et autres mesures administratives sur celles susceptibles d'être prononcées en application de l'article 8-4 introduit dans la loi modifiée de 2004 par le projet de loi n° 7128.

Le paragraphe 3 de l'article 9 fixe le montant des amendes qui peuvent être prononcées en cas d'obstacle à l'exercice des pouvoirs de surveillance et d'enquête des autorités de contrôle. Cette disposition vise à garantir l'efficacité des pouvoirs de surveillance et d'enquête des autorités de contrôle, à l'instar du paragraphe 4 de l'article 8-4 introduit dans la loi modifiée de 2004 par le projet de loi n° 7128.

Le paragraphe 4 précise que les frais exposés pour le recouvrement forcé des amendes sont à charge des personnes auxquelles les amendes ont été infligées, afin d'éviter que cette charge ne vienne grever le budget des autorités de contrôle.

Le paragraphe 5 précise qu'en ce qui concerne les fiduciaires soumis au pouvoir de surveillance de l'AED, la décision de prononcer une sanction ou une autre mesure administrative est prise par le directeur de l'AED ou son délégué.

Le paragraphe 6 traite des modalités de recouvrement des créances résultant des sanctions et autres mesures administratives prononcées par le directeur de l'AED ou son délégué conformément aux dispositions de la loi en projet. Pour des raisons de cohérence, il est renvoyé à cet égard aux modalités prévues par l'article 8-9 introduit dans la loi modifiée de 2004 par le projet de loi n° 7128

L'article 10 de la loi en projet décrit les circonstances à prendre en compte par les autorités de contrôle lorsqu'elles déterminent le type et le niveau des sanctions et autres mesures administratives à imposer. Il vise à garantir la proportionnalité des sanctions et autres mesures administratives imposées.

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'État 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'État et de procéder aux modifications préconisées.

Toujours au paragraphe 2, point 4, le Conseil d'État 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'État.

Article 11

L'article 11 de la loi en projet traite de voies de recours contre les décisions prises par les autorités de contrôle dans le cadre de la loi en projet. Il est proposé, pour des raisons de cohérence, d'aligner le délai de forclusion sur celui prévu par l'article 8-7 qu'il introduit dans la loi modifiée de 2004 par le projet de loi n° 7128.

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'État 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.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7216A dans la teneur qui suit :

*

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

Art. 1^{er}. On entend aux fins de la présente loi par :

1. « autorités nationales » : les autorités, administrations et entités suivantes :
 - a) le procureur général d'Etat, les procureurs d'Etat ainsi que les membres de leurs parquets ;
 - b) les juges d'instruction ;
 - c) la cellule de renseignement financier ;
 - d) les officiers de police judiciaire visés à l'article 10 du Code de procédure pénale et agréés par le directeur général de la Police grand-ducale ;
 - e) la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF » ;
 - f) le Commissariat aux assurances, ci-après « CAA » ;
 - g) l'Administration de l'enregistrement et des domaines, dénommée ci-après « AED » ;
 - h) l'Administration des douanes et accises ;
 - i) le Service de renseignement de l'Etat ;
 - j) l'Administration des contributions directes ;
 - k) le ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
 - l) le ministère des Finances dans le cadre de ses compétences spécifiques en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
 - m) l'Office des licences agissant dans le cadre de la délivrance des autorisations d'importation, d'exportation, de transfert, de transit, de courtage, d'assistance technique et de transfert intangible de technologie ;
2. « autorités de contrôle » : les autorités de contrôle telles que 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 ;
3. « bénéficiaire effectif » : le bénéficiaire effectif tel que défini à l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
4. « fiduciaire » : la personne qui dans le cadre d'une fiducie et sous les obligations déterminées par les parties devient propriétaire des biens formant le patrimoine fiduciaire ;
5. « fiducie » : un contrat fiduciaire soumis à la loi modifiée du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires ;
6. « professionnels » : les personnes visées à l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Art. 2. Les fiduciaires obtiennent et conservent des informations sur les bénéficiaires effectifs de toute fiducie pour laquelle ils occupent la fonction de fiduciaire. Ces informations comprennent l'identité :

1. du constituant ;
2. des fiduciaires ;
3. du protecteur, le cas échéant ;
4. des bénéficiaires ou de la catégorie de bénéficiaires ;
5. de toute autre personne physique exerçant un contrôle effectif sur la fiducie.

Art. 3. Les informations visées à l'article 2 sont adéquates, exactes et actuelles. Elles sont mises à jour dans un délai raisonnable après tout changement.

Art. 4. Les fiduciaires conservent les informations visées à l'article 2 pendant cinq ans après la cessation de leur implication dans la fiducie.

Art. 5. Les fiduciaires fournissent aux autorités nationales, sur demande, les informations visées à l'article 2.

Art. 6. Les fiduciaires déclarent leur statut et fournissent les informations visées à l'article 2 aux professionnels lorsque, en tant que fiduciaires, ils nouent une relation d'affaires avec ceux-ci ou exécutent, à titre occasionnel, une transaction dont le montant dépasse les seuils fixés 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.

Art. 7. Les autorités de contrôle surveillent le respect des obligations prévues par la présente loi par les fiduciaires pour lesquels elles sont respectivement chargées de veiller au respect des obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme conformément à l'article 2-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Art. 8. (1) Aux fins d'application de la présente loi, les autorités de contrôle sont investies de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de leurs fonctions dans les limites définies par la présente loi.

Les pouvoirs des autorités de contrôle visés à l'alinéa 1^{er} incluent le droit :

1. d'avoir accès à tout document sous quelque forme que ce soit et d'en recevoir ou prendre copie ;
2. de demander des informations à toute personne et, si nécessaire, de convoquer toute personne soumise à leur pouvoir de surveillance respectif conformément à l'article 7 et de l'entendre afin d'obtenir des informations ;
3. de procéder à des inspections sur place ou des enquêtes, y compris de saisir tout document, fichier électronique ou autre chose qui paraît utile à la manifestation de la vérité, auprès des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément à l'article 7 ;
4. d'enjoindre aux personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément à l'article 7 de mettre un terme à toute pratique contraire aux dispositions visées à l'article 9, paragraphe 1^{er}, et de s'abstenir de le réitérer, dans le délai qu'elles fixent.

(2) Lorsqu'elles prononcent l'injonction prévue au paragraphe 1^{er}, point 4, les autorités de contrôle peuvent imposer une astreinte contre la personne visée par cette mesure afin d'inciter cette personne à se conformer à l'injonction. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté puisse dépasser 25.000 euros.

(3) La décision de prononcer une injonction conformément au paragraphe 1^{er}, point 4, et, le cas échéant, d'imposer une astreinte conformément au paragraphe 2, est prise, en ce qui concerne les fiduciaires soumis au pouvoir de surveillance de l'AED conformément à l'article 7, par le directeur de l'AED ou son délégué.

Art. 9. (1) Les autorités de contrôle ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives et de prendre les autres mesures administratives prévues au paragraphe 2 à l'égard des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément à l'article 7 ainsi qu'à l'égard des membres de leurs organes de direction, de leurs dirigeants effectifs ou des autres personnes responsables du non-respect des obligations, lorsque ces personnes :

1. omettent d'obtenir et de conserver les informations visées à l'article 2 ;
2. omettent de mettre à jour les informations visées à l'article 2 conformément aux dispositions de l'article 3 ;

3. manquent à leur obligation de conserver les informations visées à l'article 2 conformément aux dispositions de l'article 4 ;
4. manquent à leur obligation de fournir, sur demande, aux autorités mentionnées à l'article 5 les informations visées audit article ou fournissent sciemment à ces autorités des informations visées audit article qui sont inexactes ou non actuelles ;
5. manquent à leur obligation de déclarer leur statut ou de fournir les informations visées à l'article 6 aux professionnels conformément aux dispositions dudit article.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, les autorités de contrôle ont le pouvoir d'infliger les sanctions administratives suivantes et de prendre les mesures administratives suivantes :

1. un avertissement;
2. un blâme;
3. une déclaration publique qui précise l'identité de la personne physique ou morale et la nature de la violation;
4. pour la CSSF et le CAA, l'interdiction temporaire, pour un terme ne dépassant pas cinq ans, d'exercer une activité professionnelle dans le secteur financier ou d'effectuer une ou plusieurs opérations, à l'encontre des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance respectif conformément à l'article 7; ou
5. des amendes administratives d'un montant maximal de deux fois le montant de l'avantage tiré de la violation, lorsqu'il est possible de déterminer celui-ci, ou d'un montant maximal de 1.250.000 euros.

(3) Les autorités de contrôle peuvent prononcer une amende d'ordre de 250 à 250.000 euros à l'égard des personnes physiques et morales qui font obstacle à l'exercice de leurs pouvoirs prévus à l'article 8, paragraphe 1^{er}, qui ne donnent pas suite à leurs injonctions prononcées en vertu de l'article 8, paragraphe 1^{er}, point 4, ou qui leur auront sciemment donné des documents ou autres renseignements qui se révèlent être incomplets, inexacts ou faux suite à des demandes basées sur l'article 8, paragraphe 1^{er}.

(4) Les frais exposés pour le recouvrement forcé des amendes sont à charge des personnes auxquelles ces amendes ont été infligées.

(5) La décision de prononcer une sanction ou une autre mesure administrative conformément aux dispositions du présent article est prise, en ce qui concerne les fiduciaires soumis au pouvoir de surveillance de l'AED conformément à l'article 7, par le directeur de l'AED ou son délégué.

(6) Le recouvrement par l'AED des créances résultant des sanctions et autres mesures administratives prononcées par le directeur de l'AED ou son délégué conformément aux dispositions du présent article s'effectue selon les modalités prévues par l'article 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Art. 10. Au moment de déterminer le type et le niveau des sanctions administratives, les autorités de contrôle tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

1. de la gravité et de la durée de la violation ;
2. du degré de responsabilité de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation ;
3. de la situation financière de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation, par exemple telle qu'elle ressort du chiffre d'affaires total de la personne morale tenue pour responsable ou des revenus annuels de la personne physique tenue pour responsable ;
4. de l'avantage tiré de la violation par la personne physique ou morale tenue pour responsable, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
5. des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;

6. du degré de coopération de la personne physique ou morale tenue pour responsable de la violation avec les autorités de contrôle et avec la cellule de renseignement financier ;
7. des violations antérieures commises par la personne physique ou morale tenue pour responsable.

Art. 11. Les décisions prises par les autorités de contrôle dans le cadre de la présente loi peuvent être déférées, dans le délai d'un mois, sous peine de forclusion, au tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Luxembourg, le 17 juillet 2018

Le Président-rapporteur,
Eugène BERGER

