



Commission juridique

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 06 décembre 2017

Ordre du jour :

1. Avant-projet de loi instituant un registre des bénéficiaires effectifs et 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 au registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et entités juridiques et aux obligations de celles-ci en rapport avec leurs bénéficiaires effectifs;
 2. modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.
- Présentation par Monsieur le Ministre de la Justice
2. Avant-projet de loi instituant un registre des fiducies 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.
- Présentation par Monsieur le Ministre des Finances
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission juridique

M. Gusty Graas remplaçant M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Finances et du Budget

M. Félix Braz, Ministre de la Justice
M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances

Mme Katia Kremer, M. Daniel Ruppert, du Ministère de la Justice
Mme Isabelle Goubin, M. Philippe Thill, du Ministère des Finances

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission juridique

M. André Bauler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission juridique
M. Eugène Berger, Président de la Commission des Finances et du Budget

*

1. **Avant-projet de loi instituant un registre des bénéficiaires effectifs et 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 au registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et entités juridiques et aux obligations de celles-ci en rapport avec leurs bénéficiaires effectifs;**
 2. **modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.**
- Présentation par Monsieur le Ministre de la Justice**

Remarque préliminaire

Monsieur le Président de la Commission des Finances et du Budget explique que les deux avant-projets de loi visés sous rubrique sont étroitement liés. Dès que le dépôt¹ officiel² des projets de loi sera intervenu, il est proposé de renvoyer ces derniers au sein de la Commission des Finances et du Budget.

¹ A noter que le dépôt officiel est intervenu en date du 6 décembre 2017, postérieurement à la réunion visée sous rubrique.

² Projet de loi n° 7217 instituant un registre des bénéficiaires effectifs et 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 au registre des bénéficiaires effectifs des sociétés et autres entités juridiques et aux obligations de celles-ci en rapport avec leurs bénéficiaires effectifs ; 2. modification de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ; et
Projet de loi n° 7216 instituant un Registre des fiducies 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

Cette proposition recueille l'accord favorable des membres des commissions parlementaires présents.

Présentation de l'avant-projet de loi

Monsieur le Ministre de la Justice explique que l'avant-projet de loi visé sous rubrique a pour objet l'adaptation du régime légal luxembourgeois aux exigences internationales en matière de transparence des personnes morales et vise plus particulièrement à transposer en droit national l'article 30 de la directive³ (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015, encore appelée « 4^e directive anti-blanchiment », et dénommée ci-après « *la Directive* ».

L'orateur indique que des travaux au niveau européen sur une nouvelle proposition de directive applicable en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme ont démarré. Le gouvernement luxembourgeois entend transposer les dispositions contenues au sein de la Directive, en l'attente de l'achèvement des travaux de la prochaine directive en la matière.

Les exigences en matière de transparence des personnes morales contenues dans la Directive, résultent également des recommandations du Groupe d'Action Financière, dénommé ci-après « *GAFI* ». A ce sujet, il est signalé que les résultats du prochain cycle d'évaluation du GAFI portant sur l'application de la législation luxembourgeoise en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, seront publiés au cours de l'année 2021.

Il est proposé d'instituer un registre central des bénéficiaires effectifs, dénommé ci-après « *REBECO* », qui a pour finalités :

- La conservation des informations sur les bénéficiaires effectifs des entités immatriculées ; et
- La mise à disposition de ces informations aux autorités nationales visées par la loi en projet, aux organismes d'autorégulation, et aux personnes ou organisation résidentes sous condition de respecter les exigences prévues à ce sujet par la future loi.

Le REBECO constitue une banque de données qui est gérée par son « *gestionnaire* », en l'espèce le groupement d'intérêt économique RCSL qui assure également la gestion du registre de commerce et des sociétés. Il y a lieu de signaler cependant que le REBECO obéit des règles de fonctionnement propres. Le gestionnaire n'est cependant pas responsable du contenu des informations à inscrire. Il s'occupe de l'inscription des informations requises sur les bénéficiaires effectifs d'une entité immatriculée dans le REBECO à la demande et pour le compte de l'entité immatriculée.

Les informations à inscrire dans le REBECO sont énumérées de manière détaillée à l'endroit de l'article 3 de l'avant-projet de loi. Sur demande dûment motivée émanant de la personne concernée, il peut être décidé de prévoir une dérogation en matière d'accès audit registre des bénéficiaires effectifs par personnes ou organisations ayant un intérêt légitime de consulter ces informations, si l'ensemble ou une partie des informations sur le bénéficiaire effectif exposerait celui-ci au risque de fraude, d'enlèvement, de chantage, de violence ou intimidation ou lorsque le bénéficiaire effectif est un mineur ou est autrement frappé d'incapacité.

³ 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) no 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, publiée au Journal officiel de l'Union européenne en date du 5 juin 2015, L 141/73.

Quant à la notion de « *bénéficiaire effectif* », celle-ci a été reprise de la loi modifiée du 12 novembre 2004⁴ relative à lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Quant au champ d'application de la future loi, les « *entités immatriculées* » dont les informations sur les bénéficiaires effectifs sont conservées dans le REBECO, sont définies par référence aux entités immatriculées au registre⁵ de commerce et des sociétés. Ainsi, sont visées les sociétés commerciales et les structures dotées de la personnalité juridique qui sont immatriculées au registre de commerce et des sociétés.

La définition des « *entités immatriculées* » exclut les sociétés cotées en bourse. Ces dernières sont soumises à des règles propres en matière de transparence, de sorte que les dispositions de la loi en projet ne leurs sont pas applicables.

La loi en projet dresse une liste des personnes, autorités et entités qui ont accès aux informations contenues au REBECO. De plus, les organismes d'autorégulation et certains professionnels du secteur financier ont un accès restreint aux informations contenues dans ce registre.

Les personnes ou organisations résidentes démontrant un intérêt légitime peuvent également demander l'accès à certaines informations contenues dans ledit registre, sous condition de soumettre une demande dûment justifiée adressée au gestionnaire. Ainsi, il y a lieu de souligner que des journalistes pourraient, sous certaines conditions, obtenir accès aux informations contenues au sein du REBECO. La décision d'accorder ou de refuser un tel droit d'accès aux informations contenues dans le REBECO incombe à la commission de coordination qui sera instituée auprès du ministre de la Justice. Cette décision est susceptible de faire l'objet d'un recours devant les juridictions de l'ordre administratif.

En outre, il est proposé de prévoir des dispositions pénales en cas de non-respect des dispositions contenues dans l'avant-projet de loi.

- 2. Avant-projet de loi instituant un registre des fiducies 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.**
- Présentation par Monsieur le Ministre des Finances

Présentation de l'avant-projet de loi

Monsieur le Ministre des Finances présente les grandes lignes de l'avant-projet de loi sous rubrique qui vise à transposer l'article 31 de la Directive. L'avant-projet de loi entend garantir à ce que les entités assujetties à des obligations professionnelles sous le volet préventif du cadre juridique de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ainsi que les autorités nationales aient accès sur certaines informations concernant les bénéficiaires effectifs des fiducies.

⁴ Cf. Article 1^{er}, paragraphe 7 de la loi prémentionnée.

⁵ Cf. article 1^{er}, points 2° à 4, 6° à 13° et 15° de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Il est proposé de créer une obligation légale à charge des fiduciaires d'obtenir et de conserver certaines informations sur les bénéficiaires effectifs des fiducies pour laquelle ils exercent la fonction de fiduciaire. Ces informations seront transférées aux professionnels au sens de l'article 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004.

Seules les fiduciaires établies au Luxembourg devront faire inscrire certaines informations obtenues auprès des bénéficiaires des fiducies dans le registre des fiducies. Les autorités de contrôle qui sont chargées du contrôle du respect des obligations professionnelles qui leur incombent en vertu de la loi modifiée du 12 novembre 2004 se voient dorénavant confier le pouvoir de prendre des mesures de surveillance et d'enquête, ainsi que des mesures de sanction et d'autres mesures administratives, afin de garantir que les fiduciaires respectent les obligations de collecte, de conservation et de mise à disposition des informations à fournir.

Le registre des fiducies à créer, sera établi auprès de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (dénommée ci-après « AED »). L'AED sera chargée de la conservation et de la mise à disposition des informations contenues dans le registre des fiducies. Néanmoins, l'AED ne sera pas responsable du contenu inscrit dans ledit registre.

Quant au régime de surveillance et des pouvoirs d'enquête au profit des autorités de contrôle, il y a lieu de relever que celui-ci s'inspire de la loi modifiée relative à lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Les autorités de contrôle sont investies des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à leurs fonctions et peuvent prononcer des injonctions, et le cas échéant, imposer une astreinte.

En cas de non-respect des dispositions prévues par la loi en projet, les autorités de contrôle peuvent infliger des sanctions administratives à l'égard des personnes soumises à leur pouvoir de surveillance.

Les autorités nationales telles que définies dans l'avant-projet de loi ont accès aux informations à insérer dans le registre des fiducies.

Echange de vues

Un membre du groupe politique CSV estime que les dispositions contenues dans les avant-projets de loi visés ci-dessus suscitent toute une série d'interrogations pratiques :

- D'abord, l'orateur s'interroge sur l'applicabilité territoriale de la Directive et souhaite savoir quelles conséquences la loi nationale prévoit au cas où le bénéficiaire réside dans un Etat tiers et que la loi de ce pays permet la non-divulgence d'informations sur le bénéficiaire effectif.
- Ensuite, l'orateur s'interroge sur un échange de données éventuel entre les autorités nationales et des autorités étrangères qui souhaitent avoir accès aux informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs.
- De plus, l'orateur demande d'avoir des informations supplémentaires sur les conditions dans lesquelles des journalistes pourraient avoir accès au registre.
- En outre, l'orateur soulève la question de l'applicabilité de la Directive aux trusts soumis au droit britannique et il s'interroge si le gouvernement britannique entend transposer la Directive dans son intégralité avant la date butoir fixée pour la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.
- La notion de bénéficiaire effectif suscite la question de son étendue, et plus particulièrement celle de savoir si seules des personnes physiques peuvent être considérées comme étant des bénéficiaires effectifs.
- L'orateur souhaite également savoir si la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données s'applique en la matière.

- Enfin, l'orateur souhaite savoir si les travaux entamés relatifs au projet de loi qui vise à instaurer des fondations patrimoniales pourront reprendre prochainement. Il donne à considérer qu'il serait imaginable que des personnes souhaitent, des raisons purement familiales ou privées, s'opposer à un accès aux informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs au bénéfice des tiers.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que le champ d'application territorial de la Directive prévoit que celle-ci s'applique dans les Etats membres de l'Union européenne. Si une personne réside dans un Etat tiers et la législation de ce pays permet la non-divulgence d'informations personnelles sur celui-ci, et que le bénéficiaire ne se conforme pas aux exigences imposées par la législation luxembourgeoise, il risque de s'exposer à des poursuites pénales au Luxembourg.

Seules les autorités visées par l'avant-projet de loi auront un accès au registre des bénéficiaires effectifs, néanmoins, des autorités étrangères peuvent faire une demande d'échange de données auprès des autorités luxembourgeoises.

Au sujet de l'accès éventuel de journalistes aux données contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs, il y a lieu de souligner que seuls des journalistes qui résident sur le territoire luxembourgeois peuvent faire une telle demande d'accès auprès de la commission de consultation.

Quant à la question posée au sujet des trusts, l'orateur renvoie au champ d'application de la Directive, qui vise dans son article 3, paragraphe 6, point b) également les trusts et fiducies.

L'approche gouvernementale de régler l'accès d'un tiers intéressé aux informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs, par voie d'un accord préalable émanant d'une commission de consultation, constitue certes un élément clé de la loi en projet. Cependant, il y a lieu de noter que la Directive est muette quant à la fixation de critères précis sur lesquels la commission de consultation pourrait se fonder le cas échéant, pour accorder ou refuser un tel accès au bénéfice d'un tiers. La décision de la commission consultative constitue une décision administrative qui est susceptible de faire l'objet d'un recours.

L'orateur tient à rappeler également que les dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données s'appliquent à la conservation et au traitement des données contenues au sein du registre des bénéficiaires effectifs. Cette loi prévoit également des sanctions pénales en cas de non-respect des obligations en matière de traitement des données.

Monsieur le Ministre des Finances tient à préciser que la Directive n'a aucun effet extraterritorial et qu'elle n'a pas vocation à s'appliquer dans des Etats tiers. Le Royaume-Uni en tant qu'Etat membre de l'Union européenne est obligé de transposer les dispositions contenues dans la Directive en son droit interne.

Indépendamment du « Brexit », il y a lieu de constater qu'il existe indéniablement une tendance au niveau mondial à lutter efficacement contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Le gouvernement luxembourgeois souhaite transposer la directive de façon intégrale, sans néanmoins vouloir aller au-delà des dispositions contenues dans la Directive.

Quant à la question portant sur les fondations patrimoniales, il y a lieu de relever que cet outil ne constitue actuellement pas une priorité pour le gouvernement.

Monsieur le Ministre de la Justice tient à rappeler que le délai de transposition de la Directive a déjà expiré. Il y a lieu de distinguer clairement entre la phase de transposition d'une directive au niveau national et la phase en amont de la négociation d'un projet de directive au niveau européen.

Un membre du groupe politique LSAP signale qu'il serait opportun de fixer des critères précis qui déterminent l'accès aux informations contenues dans le registre des bénéficiaires effectifs au profit des tiers intéressés.

L'orateur donne à considérer que les fiducies présentent certains points en commun avec les trusts, or, la grande majorité des fiducies ont une finalité parfaitement licite et ne présentent aucun lien avec l'objectif poursuivi par la Directive. Il existe dès lors le risque de désavantager un outil économique qui a fait ses preuves dans le monde économique luxembourgeois.

L'orateur s'interroge si les auteurs du projet de loi ont procédé préalablement à une analyse comparative des législations européennes en matière d'accès au registre des bénéficiaires effectifs. Il serait en effet fort intéressant de prendre connaissance du fait comment les autres Etats membres entendent légiférer que la question de l'accès audit registre par des personnes ou organismes qui estiment de disposer un intérêt légitime en la matière. Il donne à considérer que certains Etats membres ont adopté une approche mettant l'accent sur la transparence intégrale.

En outre, l'orateur souhaite savoir si les fonds d'investissements alternatifs tombent dans le champ d'application de la loi en projet.

Monsieur le Ministre de la Justice est d'avis qu'il est difficile d'élaborer des critères objectifs en matière d'accès au registre des bénéficiaires effectifs, qui permettent de mettre en balance des intérêts divergents, à savoir garantir un tel accès aux informations au bénéfice des autorités nationales chargées de la lutte contre le blanchiment, et aux organismes d'autorégulation, ainsi qu'au bénéfice des personnes ou organisations résidentes démontrant un intérêt légitime, tout en protégeant les bénéficiaires économiques d'entités immatriculées de demandes farfelues.

Quant aux législations étrangères d'autres Etats membres en matière d'accès au registre des bénéficiaires effectifs par des personnes ou organismes ayant un intérêt légitime pour prendre connaissance d'informations contenues dans ce dernier, Monsieur le Ministre de la Justice dresse le constat que les législations étrangères ne sont pas uniformes. L'Allemagne et la France ont également opté pour le mécanisme d'une autorisation préalable, même si en France un tel accord préalable doit émaner d'un magistrat et non pas des autorités administratives.

En ce qui concerne les fonds alternatifs, dont notamment les SICAV, il y a lieu de mentionner que ces derniers tomberont dans le champ d'application de la loi en projet, de même que les structures dites « de type orpheline ».

Monsieur le Ministre des Finances tient à préciser que la loi en projet n'entend pas opérer une distinction entre les fiducies en fonction des raisons qui ont animé les bénéficiaires effectifs à recourir à un contrat de fiduciaire.

3. Divers

Aucun point divers n'a été soulevé.

Le Secrétaire-Administrateur,
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter

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