



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 07 octobre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 juillet 2019 et 17 septembre 2019
2. 7372 Projet de loi du [--] relative aux institutions de retraite professionnelle et portant :
 1. transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la supervision des institutions de retraite professionnelle (IRP) (refonte) ; et
 2. modification de :
 - a) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep);
 - b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle ; et de
 - c) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
 - Rapporteur : Monsieur André Bauler
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. 7467 Projet de loi portant transposition de certaines dispositions 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 ; et portant modification de :
 - a) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
 - b) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
 - c) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;
 - d) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
 - e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
 - f) la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Gusty Graas remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Henri Kox, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

M. Antoine de Chantérac, M. Vincent Thurmes, M. Carlo Zwank, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Joëlle Elvinger, Mme Martine Hansen, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 24 juillet 2019 et 17 septembre 2019

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. 7372 Projet de loi du [--] relative aux institutions de retraite professionnelle et portant :

1. transposition de la directive (UE) 2016/2341 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant les activités et la supervision des institutions de retraite professionnelle (IRP) (refonte) ; et

2. modification de :

a) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep);

b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle ; et de

c) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

Un représentant du ministère des Finances indique que l'avis du Conseil d'Etat comporte deux oppositions formelles. Plusieurs amendements parlementaires permettraient de remédier à ces oppositions formelles. A noter que l'amendement 6 ne présente pas de lien direct avec l'avis du Conseil d'Etat et la directive (UE) 2016/2341.

L'amendement 6 prévoit l'insertion d'un nouvel article 96 dans le projet de loi pour mettre en œuvre l'article 17 du règlement (UE) 2019/1156 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 visant à faciliter la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif et modifiant les règlements (UE) n° 345/2013, (UE) n° 346/2013 et (UE) n° 1286/2014, apportant des modifications au règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance, qui a été mis en œuvre par la loi du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance.

Cet amendement a pour but de prolonger jusqu'au 31 décembre 2021 une dérogation actuellement prévue jusqu'au 31 décembre 2019. La dérogation en question permet aux SICAR et aux organismes de placement collectif autres que les OPCVM de choisir d'établir un document d'informations clés de type OPCVM, plutôt qu'un document d'informations clés conformément au règlement (UE) n° 1286/2014. Lorsqu'il est fait usage de cette faculté, les sociétés de gestion, les sociétés d'investissement et les personnes qui vendent ou fournissent des conseils au sujet de parts desdits organismes de placement collectif ou SICAR ne devront pas se conformer aux exigences du règlement (UE) n° 1286/2014, mais pourront continuer à se conformer aux dispositions de la partie V, chapitre 21, section C, de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif jusqu'au 31 décembre 2021.

Le représentant du ministère des Finances explique que la décision de prolonger la dérogation de deux ans est contenue dans une directive portant sur la distribution transfrontalière des fonds, publiée au cours de l'été 2019. Vu que la dérogation actuelle expirera fin 2019, il est essentiel de prévoir la nouvelle dérogation dès à présent sans attendre la transposition de la nouvelle directive.

L'amendement 6 entraîne une modification de l'intitulé du projet de loi reprise dans l'amendement 1.

Un autre représentant du ministère des Finances présente le contenu des amendements 2 à 5 communiqués aux membres de la commission par email du 4 octobre 2019 et pour le détail desquels il est renvoyé au document parlementaire 7372⁵.

Les 6 amendements sont adoptés à l'unanimité.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. Sven Clement revient à un passage de l'avis du Conseil d'Etat selon lequel « les avis sollicités des autres chambres professionnelles concernées » ne lui sont pas encore parvenus.

Les membres de la Commission constatent que trois chambres professionnelles se sont prononcées au sujet du présent projet de loi. Seule la Chambre des métiers n'a pas rendu d'avis.

- M. Laurent Mosar fait référence aux « considérations générales » de l'avis de la Chambre de commerce selon lesquelles, au Luxembourg, les actifs sous gestion de plans privés de pension des 2^e pilier (régimes complémentaires en entreprises) et 3^e pilier (régimes personnels de pensions) sont très nettement en retrait de la situation observée dans un grand nombre d'autres économies développées. Selon la Chambre de commerce, une focalisation aussi prononcée sur le 1^{er} pilier n'est pas exempte de risques, d'où l'importance d'une application flexible et proportionnée des dispositions du présent projet de loi.

Un représentant du ministère des Finances rappelle que la présente directive porte exclusivement sur la surveillance prudentielle de fonds de pension du 2^e pilier. La transposition envisagée par le présent projet de loi a tenu compte de toutes les possibilités de flexibilité offertes par la directive.

- M. Mosar cite encore la Chambre de commerce qui se demande s'il n'aurait pas été préférable d'anticiper dès à présent l'éventuelle adoption d'une proposition de règlement européen en cours de procédure législative sur les produits paneuropéens d'épargne-retraite (aussi appelés « PEPP ») (3^e pilier).

Un représentant du ministère des Finances explique que dans le cadre des travaux de mise en œuvre du règlement en question, des discussions seront menées afin d'examiner si des acteurs du 2^e pilier seront autorisés à proposer également des produits du 3^e pilier. Le secteur des fonds d'investissement au Luxembourg a déjà manifesté son intérêt à ce sujet. Le règlement en question a été publié au mois d'août 2019 ; la Commission européenne dispose d'un an pour publier les actes délégués y afférents. La date d'entrée en application devrait ainsi se situer autour du mois d'août 2021. Le Haut comité de la place financière a déjà instauré un groupe de travail dédié à ce sujet.

- En réponse à une question de M. Franz Fayot, un représentant du ministère des Finances indique que, selon les chiffres actuels, 16 fonds de pension agréés au Luxembourg seront impactés par les dispositions du présent projet de loi (13 d'entre eux sont agréés par la CSSF, 3 par le CAA). Les actifs sous gestion s'élèvent à environ 2 milliards d'euros. Une internationalisation des produits de ce secteur se heurte au fait que les législations nationales en matière de droit social et de droit du travail s'appliquent à ce type de produits.

- 3. 7467 **Projet de loi portant transposition de certaines dispositions 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 ; et portant modification de :****
- a) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
 - b) la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;**
 - c) la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;**
 - d) la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
 - e) la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;**
 - f) la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit**

M. Guy Arendt est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi pour le détail duquel il est renvoyé à l'exposé des motifs et au commentaire des articles du document parlementaire n°7467.

Il apporte les informations supplémentaires suivantes :

- Il est prévu de transposer la directive (UE) 2018/843 (ou AMLD5) par le biais de différents textes au niveau national ; seules les dispositions ayant un lien avec le dispositif existant dans la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (loi de 2004) sont transposées par le présent projet de loi. Il s'agit notamment des dispositions de la directive (UE) 2018/843 ayant trait aux obligations professionnelles et aux pouvoirs des autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. D'autres dispositions ont déjà été transposées par le biais de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs et une autre partie des dispositions de l'AMLD5 sera transposée, sous peu, notamment par le biais d'amendements gouvernementaux apportés au projet de loi 7216B instituant un Registre des fiducies et portant transposition de l'article 31 de la

directive (UE) 2015/849 (ou AMLD4). Les dernières dispositions feront l'objet d'un projet de loi supplémentaire à part.

Les principales modifications apportées à la loi de 2004 sont les suivantes :

- Le champ d'application de la loi de 2004 est élargi aux prestataires de services d'actifs virtuels et aux prestataires de services de portefeuilles de conservation ou d'administration ainsi que, sous certaines conditions, aux promoteurs immobiliers et aux négociants d'œuvres d'art.
- Le présent projet de loi renforce les obligations professionnelles des acteurs concernés en les obligeant à mener une évaluation du risque plus complète. Ils devront ainsi également prendre en compte les facteurs de risque prévus dans le « national risk assessment » (introduit par la 4^e directive anti-blanchiment). Ils devront faire preuve d'une vigilance accrue en matière d'identification de leurs clients et des bénéficiaires effectifs, ainsi qu'en matière de compréhension des transactions effectuées.
- L'identification électronique est désormais reconnue. Les données d'identification du client et de vérification de son identité peuvent inclure les données obtenues par l'utilisation de moyens d'identification électronique ou tout autre processus d'identification sécurisé, électronique ou à distance, réglementé, reconnu, approuvé ou accepté par les autorités nationales concernées. Ceci s'applique également en cas de recours à un tiers pour l'exécution des obligations de vigilance relative à la clientèle.
- Le projet de loi vise à renforcer et à harmoniser le traitement réservé aux pays considérés à haut risque recensés par la Commission européenne. A cet effet, la directive prévoit que le terme « pays à haut risque » désigne un pays qui figure sur la liste des pays tiers à haut risque recensés en application de l'article 9, paragraphe 2, de la directive (UE) 2015/849 ou désigné comme présentant un risque plus élevé par le Groupe d'action financière internationale (GAFI) ainsi que tout autre pays que les autorités de contrôle et les professionnels considèrent dans le cadre de leur évaluation des risques de blanchiment et de financement du terrorisme comme étant un pays à haut risque sur base des facteurs géographiques énoncés à l'annexe IV. En ce qui concerne la liste européenne des pays à haut risque (prévue par l'article 9 de la directive cité ci-avant), la Commission européenne (CE) avait déjà préparé un projet d'acte délégué il y a quelques mois afin d'établir la liste en question, mais cet acte a été rejeté en raison d'un manque de transparence sur la méthodologie utilisée pour sélectionner les pays. Des travaux de définition d'une méthodologie sont en cours. L'établissement d'une liste européenne a pour but de compléter la liste du GAFI en tenant compte de critères sur lesquels l'UE est plus stricte que le GAFI.
- Le projet de loi intervient également au niveau de l'organisation interne et de la gouvernance des professionnels concernés en prévoyant qu'une organisation adéquate comprend la mise en place de procédures appropriées lors de l'embauche des employés, de façon à s'assurer qu'elle s'effectue selon des critères exigeants.
- Le projet de loi prévoit que la CSSF et le CAA surveillent la mise en œuvre effective des politiques et procédures à l'échelle du groupe dans le cas d'établissements de crédit et de certains établissements financiers établis dans d'autres Etats membres qui font partie d'un groupe dont la société mère est établie au Luxembourg. La CSSF et le CAA coopèrent avec leurs homologues des Etats membres dans lesquels les établissements qui font partie du groupe sont établis afin d'assurer le respect par ces établissements des dispositions nationales de l'Etat membre en question transposant la directive (UE) 2015/849.

- Le projet de loi renforce le dispositif de surveillance et des sanctions pouvant être prononcées par les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation.

Le projet de loi dépasse le cadre de la directive en ce sens qu'il aligne et harmonise les pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation (voir les articles 14 et 19 du projet de loi). Ainsi, les pouvoirs de surveillance des organismes d'autorégulation sont alignés sur ceux des autorités de contrôle, car ces deux types d'autorités et d'organismes remplissent les mêmes missions exigées par la loi et les standards internationaux en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

- En tant que membre du GAFI, le Luxembourg s'engage à appliquer les standards de ce dernier dans sa législation nationale. En général, les directives reprennent les standards du GAFI, mais à l'issue des longues négociations de préparation d'une directive, des différences (entre standards du GAFI et ceux de la directive) peuvent tout de même apparaître. C'est le cas pour la directive (UE) 2018/843. Pour cette raison, le projet de loi comporte un 2^e volet qui a pour objectif de reprendre la dernière version des recommandations du GAFI dans la loi nationale.

Il est encore précisé que, lors de sa prochaine mission de contrôle au cours des années 2020 et 2021, le GAFI ne limitera pas son contrôle à la conformité du cadre législatif et réglementaire, mais examinera également l'efficacité de son application.

Echange de vues :

- Le ministère des Finances partage l'appréciation de M. Laurent Mosar selon laquelle il est essentiel que les autorités de contrôle soient prêtes pour la mission du GAFI. Les autorités de contrôle sont en train de s'y préparer intensément.
- M. Mosar déplore que les listes successives et provisoires des pays tiers à haut risque ne comportent finalement que très peu de noms de pays, ce qui permet de douter du sérieux de la procédure d'établissement de ces listes.

Un représentant du ministère des Finances explique que la liste que la CE avait établie avant l'été a été rejetée en raison du manque de transparence quant aux critères de sélection appliqués en vue de la sélection des pays, et aussi en raison du manque d'interaction avec les pays susceptibles d'apparaître sur cette liste. Les Etats membres ont unanimement demandé qu'un dialogue soit mené avec ces pays afin de les pousser à se conformer aux standards. Un délai pourra être accordé aux pays qui déclarent vouloir se conformer – ces pays n'apparaîtront pas sur la liste pendant ce délai. La procédure d'établissement et de gestion de la liste en question figure à l'ordre du jour du Conseil ECOFIN de cette semaine.

- M. Fayot revient à l'alignement des pouvoirs des autorités de contrôle et des organismes d'autorégulation. Il fait remarquer que l'efficacité des contrôles dépend également des moyens dont disposent ces organismes et souhaite savoir si des réflexions ont été menées à ce sujet.

Un représentant du ministère des Finances indique que ce sont surtout les pouvoirs d'enquête et de sanction qui ont été alignés dans le but d'éviter des situations dans lesquelles p. ex. différentes sanctions s'appliquent à une même infraction selon l'organisme duquel elles émanent. Quant aux moyens mis à disposition des organismes autorégulés, le projet de loi prévoit qu'à l'avenir ces derniers pourront conserver une partie des amendes qu'ils auront prononcées afin de couvrir les coûts liés à ces contrôles.

- En réponse à une question de M. Fayot, un représentant du ministère des Finances confirme que le Comité de coordination regroupe l'ensemble des autorités actives en matière d'anti-blanchiment. Une coordination similaire existait déjà avant la création officielle dudit comité. Plusieurs réunions ont eu lieu. Le comité coordonne la préparation à la mission du GAFI. Le comité est présidé par le ministère de la Justice qui en assure également le secrétariat.
- M. Sven Clement revient à la lettre f) de l'article 2, point 1 du projet de loi qui vise à élargir le champ d'application aux promoteurs et aux agents immobiliers y compris lorsqu'ils sont, en leur qualité de propriétaire ou en leur qualité d'intermédiaire, impliqués dans des opérations pour leurs clients ou leur propre compte concernant l'achat ou la vente de biens immeubles, et y compris lorsqu'ils agissent en qualité d'intermédiaires ou de propriétaires pour la location de biens immeubles, mais uniquement en ce qui concerne les transactions pour lesquelles le loyer mensuel est d'un montant égal ou supérieur à 10.000 euros.

Un représentant du ministère des Finances explique que l'élargissement du champ d'application aux promoteurs immobiliers a été réalisé sur demande de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) en fonction de son expérience sur le terrain. Cet élargissement a également déjà eu lieu dans d'autres Etats membres. Cet élargissement est effectué afin de parer aux risques de blanchiment et de financement du terrorisme en ce qui concerne le secteur immobilier.

Concrètement, l'élargissement a pour conséquence que les promoteurs immobiliers concernés doivent suivre une véritable « risk based approach » à l'instar des agents immobiliers qui doivent déjà procéder à une identification précise de leurs clients. Ce contrôle devra être plus approfondi à l'avenir. A noter que le montant de 10.000 euros est un montant standard apparaissant en plusieurs endroits du projet de loi.

M. Clement constate qu'un agent ou promoteur immobilier concerné devra, à l'avenir, identifier le/les bénéficiaire(s) effectif(s) d'une opération immobilière (dans le RBE), procéder à une analyse des risques et consulter des banques de données spécialisées. Il attire l'attention sur les coûts que peuvent représenter ces démarches.

4. Divers

Les membres de la Commission décident, conformément à l'article 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, de demander à la Cour des comptes d'émettre un avis sur les dispositions des projets de loi n°7500 (budget 2020) et n°7501 (programmation financière 2019-2023).

Luxembourg, le 21 novembre 2019

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
André Bauler