



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 13 janvier 2020

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2, 9, 12 et 13 décembre 2019
2. 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- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt  
  
- Examen de l'avis du Conseil d'État  
- Adoption d'une série d'amendements
3. 7216B Projet de loi
  - 1) portant transposition de :
    - a) 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 ; et
    - b) l'article 1er, point 16, 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 ;
  - 2) portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires ; et
  - 3) portant abrogation de la loi du 10 août 2018 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

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi et des amendements gouvernementaux

4. Divers

\*

Présents : M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert remplaçant M. Claude Wiseler, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

Mme Clémence Igot, M. Vincent Thurmes, M. Carlo Zwank, du Ministère des Finances

M. Michel Turk, du Ministère de la Justice

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Yves Cruchten, M. Claude Wiseler

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2, 9, 12 et 13 décembre 2019**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **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**

Un représentant du ministère des Finances rappelle que le présent projet de loi transpose la majeure partie des dispositions de la 5<sup>e</sup> directive lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (AMLD5). Il comporte, d'une part, un volet sur les obligations professionnelles des professionnels du secteur financier et d'autres secteurs (tels que les garagistes, bijoutiers, etc.) soumis à la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et, d'autre part, un volet portant sur les pouvoirs des autorités de surveillance (CSSF, CAA, AED) et des organismes d'autorégulation (IRE, le Barreau, la Chambre des notaires, etc.). Ce dernier volet a pour objectif d'aligner et d'harmoniser les pouvoirs de surveillance et de sanction de ces autorités et organismes. Le projet de loi transpose non seulement les dispositions en question de l'AMLD5, mais tient également compte de l'évolution des dernières recommandations du GAFI (groupe d'action financière).

Dans son avis, le Conseil d'Etat a formulé un certain nombre d'oppositions formelles à l'égard du texte du projet de loi. Les critiques les plus importantes concernent le deuxième volet du projet de loi ; il est proposé d'y remédier par le biais de 14 amendements (amendements 6,7, 9 à 20).

Les membres de la Commission examinent le projet de lettre d'amendements qui leur a été communiqué par email et par courrier électronique le 10 janvier 2020 et dont la version finale est reprise dans le document parlementaire n°7467<sup>4</sup>.

### **Discussion concernant certains amendements:**

#### **Amendement 2, points 2 et 3 :**

Dans son avis, le Conseil d'Etat a constaté que les modifications résultant de la lettre f) de l'article 2 sont de deux ordres.

D'une part, le champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2004 est, comme le prévoit l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, point b), de la directive (UE) 2018/843, modifié dans le sens que les agents immobiliers intervenant dans le contexte d'opérations de location ne seront, à l'avenir, soumis aux obligations de la loi que si le loyer mensuel est d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros.

D'autre part, il est prévu que la loi modifiée du 12 novembre 2004 s'appliquera à l'avenir également aux promoteurs immobiliers. Le commentaire des articles confirme la teneur du dispositif mais n'indique ni la provenance du texte (*a priori*, la directive ne vise que les agents immobiliers) ni les motifs qui conduisent les auteurs du texte à le proposer. Le Conseil d'Etat note cependant que l'activité des agents et des promoteurs immobiliers est considérée par le Gouvernement comme présentant une vulnérabilité inhérente élevée aux risques de blanchiment et au financement du terrorisme.

Les auteurs proposent ensuite de spécifier que le dispositif s'applique également lorsque les agents immobiliers et promoteurs « 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 « lorsqu'ils agissent en qualité d'intermédiaires ou de propriétaires pour la location de biens immeubles ». Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'inclusion, dans le champ d'application, des achats et des ventes que les professionnels visés réalisent « pour leur propre compte » et des locations qu'ils effectuent « en qualité de propriétaire ».

En effet, l'agent immobilier est défini dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, comme un commerçant qui intervient « comme intermédiaire dans les opérations

portant sur les biens immobiliers », cette intermédiation étant généralement « effectuée à titre de courtier dans le sens où l'agent immobilier met en relation deux personnes en vue de la conclusion d'un contrat portant sur des biens immobiliers ». Étant, par définition, un intermédiaire entre deux autres personnes, l'agent immobilier n'agit jamais « pour son propre compte » au sens où l'entend le texte en projet. Le promoteur immobilier est, au sens de la loi précitée du 2 septembre 2011, une personne qui exerce « l'activité commerciale consistant à s'obliger envers le maître d'un ouvrage, à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices, ainsi qu'à procéder ou à faire procéder, moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques administratives ou financières concourant au même objet ». Le promoteur immobilier propriétaire d'un immeuble ne réalise donc également pas d'opérations « pour son propre compte », mais uniquement, par définition, pour le compte d'un maître de l'ouvrage. L'incohérence du dispositif, source d'insécurité juridique, contraint le Conseil d'État à s'y opposer formellement.

L'inclusion, dans le champ d'application de la loi modifiée du 12 novembre 2004, des opérations immobilières privées des agents et des promoteurs immobiliers uniquement en raison de la profession à laquelle ils appartiennent amène le Conseil d'État à s'opposer formellement au dispositif en raison de sa contrariété manifeste avec le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi, au sens de l'article 10*bis* de la Constitution.

Afin de donner suite aux oppositions formelles du Conseil d'Etat, il est proposé, par le biais des points 2 et 3 de l'amendement 2 de modifier le libellé du point 10 de l'article 2 du projet de loi en le limitant aux seuls agents immobiliers et de reprendre à cet effet le libellé de la directive 2018/843/UE. Un nouveau point 10*bis* traitant des promoteurs immobiliers lorsqu'ils agissent à titre professionnel est inséré. Le libellé a été ajusté de la manière suivante afin d'éviter toute insécurité juridique :

« 10*bis*. les promoteurs immobiliers au sens 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, établis ou agissant au Luxembourg, y compris lorsqu'ils sont en leur qualité d'intermédiaire impliqués dans des opérations concernant l'achat ou la vente de biens immeubles ; ».

Toute référence à une activité privée de l'agent immobilier et du promoteur est ainsi évitée.

MM. Sven Clement et Franz Fayot signalent que certains promoteurs immobiliers n'agissent pas par le biais d'une société, mais en nom propre. Pour les promoteurs immobiliers exerçant en nom propre, il est plus difficile de distinguer entre activités à titre professionnel et activités à titre privé.

Le représentant du ministère des Finances rappelle que l'agissement à titre professionnel d'un professionnel du secteur de la promotion immobilière ou de tout autre commerçant (p.ex. bijoutier) tombant dans le champ d'application de la loi de 2004 doit respecter les dispositions de cette loi. Il ajoute que l'AED (Administration de l'Enregistrement et des Douanes) est l'autorité de contrôle du secteur immobilier (promoteurs inclus).

Les promoteurs immobiliers ont également été inclus dans le champ d'application de l'AMLD dans d'autres Etats membres.

M. Laurent Mosar revient au fait que lors de la vente d'un bien immobilier, le promoteur immobilier devra vérifier l'origine des fonds versés à ce titre par l'acquéreur. Il signale cependant qu'un tel contrôle aura déjà été effectué par la banque, ainsi que par le notaire intervenant dans cette transaction.

Le représentant du ministère des Finances souligne que la réalisation de contrôles d'une opération par un certain nombre d'instances ne dispense en aucun cas toute instance supplémentaire, contrainte à un contrôle similaire, d'effectuer ce contrôle elle-même. Le représentant du ministère de la Justice confirme ce propos.

M. Clement réitère que la formule proposée dans le nouveau libellé risque de défavoriser les promoteurs immobiliers exerçant en nom propre qui auront du mal à démontrer que certaines de leurs opérations ont été réalisées à titre privé.

Le représentant du ministère de la Justice tire une parallèle avec le secteur du commerce dans lequel s'applique le code du commerce. Beaucoup de commerçants agissant en nom propre, il arrive régulièrement que la question de la différenciation entre activité privée et professionnelle soit posée. Dans de tels cas, la jurisprudence apporte les éclaircissements nécessaires.

M. Mosar fait référence au projet de loi de transposition de la DAC 6 (directive sur l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration) par le biais duquel le recours, pourtant légal, à des montages fiscaux agressifs, devra être communiqué à l'ACD. Il souhaite savoir si les obligations découlant de l'AMLD5 incluront la déclaration d'un soupçon de recours à des montages agressifs, mais légaux tombant sous le champ d'application de la DAC6.

Le représentant du ministère des Finances précise que les obligations de l'AMLD se limitent aux cas de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (opérations suspectes).

M. Mosar souhaite que ce point soit précisé par le rapporteur dans le rapport portant sur le projet de loi sous rubrique.

### **Amendement 3**

En réponse à une question posée par M. Mosar dans le contexte de la présentation de l'amendement 3 le représentant du ministère des Finances explique que tout prestataire de services d'un pays tiers (dont le secteur tombe dans le champ d'application de l'AMLD5) souhaitant accéder au marché unique de l'UE (par le biais d'un passeport européen) devra se soumettre aux obligations de l'AMLD5.

M. Fayot souhaite savoir si les organismes de contrôle des réviseurs d'entreprises, des experts comptables et des avocats sont outillés pour le contrôle des étrangers actifs dans leur secteur respectif au Luxembourg.

Un représentant du ministère des Finances indique que les nouveautés introduites par le présent projet de loi à ce sujet renforcent les missions des organismes d'autorégulation. Le représentant du ministère de la Justice souligne que ces derniers sont indépendants et ne peuvent être contraints à mettre en œuvre une quantité précise de moyens. Il leur appartient de décider des moyens nécessaires à leur adaptation aux nouvelles obligations.

Le représentant du ministère des Finances rappelle dans ce contexte que les opérateurs étrangers actifs sur le marché luxembourgeois restent par ailleurs soumis au contrôle de l'organisme de leur pays d'origine.

### **Amendement 6**

Le point 2 de l'amendement 6 fait suite à une invitation du Conseil d'Etat à considérer l'opportunité d'une « interdiction temporaire (...) d'activités professionnelles » sinon de

recadrer le dispositif de manière à articuler clairement qu'il ne s'agit pas d'une sanction, mais d'une mesure provisoire, en limitant la mesure dans le temps par référence à l'issue d'une procédure disciplinaire en cours ou à déclencher dans un délai rapproché.

Cette mesure consiste à interdire provisoirement la poursuite de certaines activités professionnelles lorsqu'il apparaît que seule une interdiction permet de prévenir les risques de blanchiment ou de financement du terrorisme résultant des manquements aux obligations professionnelles. Une telle mesure est opportune et permet de compléter utilement le catalogue des pouvoirs de surveillance des organismes d'autorégulation.

Afin de remédier aux critiques du Conseil d'Etat, il est proposé d'encadrer le dispositif de la façon suivante :

- (1) en posant comme conditions préalables un manquement grave aux obligations professionnelles et l'exigence de circonstances particulières, pour mieux en souligner le caractère exceptionnel, et
- (2) en soulignant expressément le caractère provisoire en attendant qu'une instance disciplinaire statue sur le fond et en disposant que cette interdiction cesse de plein droit lorsqu'une telle instance n'est pas saisie dans un délai de 6 mois à partir du jour où la mesure a été prise.

Ces adaptations sont complétées par une refonte complète des recours prévue à l'article 8-13. Dorénavant toutes les décisions prises par les organismes d'autorégulation, y compris celles en application de l'article 8-2*bis*, peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal d'arrondissement.

En réponse à une question de M. Clement s'interrogeant sur la différence entre l'interdiction temporaire de l'exercice de certaines activités, inscrite parmi les pouvoirs d'enquête et de surveillance des organismes d'autorégulation (article 8-2*bis* de la loi de 2004), et l'interdiction temporaire inscrite dans la rubrique des sanctions (article 8-10 de la loi de 2004), le représentant du ministère de la Justice précise que la première est provisoire et dure jusqu'au moment où une instance disciplinaire aura tranché quant à un réel manquement aux obligations professionnelles ou non, alors que la deuxième confirme le constat d'un manquement, ce constat étant suivi d'une sanction définitive.

## **Amendement 9**

L'amendement 9 porte sur le chapitre 2 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat.

Dans le contexte de la présentation de cet amendement, le représentant du ministère de la Justice déclare, en réponse à une question de M. Mosar portant sur l'existence d'une condamnation d'un notaire par la Chambre des notaires, que des « mesures » ont déjà été prises à l'égard de notaires dans le passé. Selon lui, il serait utile que les rapports d'activité des organismes d'autorégulation comportent des informations concernant leurs prises de mesures ou de sanctions.

En réponse à une question de M. Fayot qui s'enquiert du nombre de déclarations ayant émané des notaires au cours des dernières années, le représentant du ministère de la Justice prie le député de consulter le dernier rapport de la CRF (cellule de renseignement financier) pour connaître ce chiffre.

\*

En réponse à une question de M. Clement, le représentant du ministère de la Justice explique que l'organe décidant d'une sanction à l'égard d'un professionnel prend en même temps la décision de publication ou non de cette sanction. Il précise que jusqu'à présent, une telle publication n'a été prévue que dans le secteur financier (publication par la CSSF ou le CAA). La tendance va vers une augmentation du nombre de ce type de publications.

\*

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

### **3. 7216B Projet de loi**

#### **1) portant transposition de :**

**a) 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 ; et**  
**b) l'article 1er, point 16, 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 ;**

**2) portant modification de la loi modifiée du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires ; et**

**3) portant abrogation de la loi du 10 août 2018 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**

Faute de temps, ce point n'a pas pu être abordé et est reporté à une réunion ultérieure. (Note de la secrétaire-administrateur : le point sera traité au cours de la réunion du 24 janvier 2020.)

### **4. Divers**

M. Laurent Mosar fait référence à la demande d'entrevue émanant de l'Ordre des avocats du barreau et portant sur les travaux relatifs au projet de loi n°7465 (DAC6). Le Président de la Commission signale que le Conseil d'Etat publiera son avis concernant ce projet de loi le 14 janvier 2020 et que le ministère des Finances voit les représentants du barreau cette semaine-même. Sur sa proposition, la Commission décide de se prononcer quant à la tenue d'une entrevue au cours de la réunion du 20 janvier 2020.

Luxembourg, le 20 janvier 2020

La Secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

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