



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2020

Ordre du jour :

1. Nomination d'un nouveau vice-président
2. 7511 Projet de loi relative au traitement de données concernant la santé en matière d'assurance et de réassurance et portant modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
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. 7512 Projet de loi instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg et portant :

1. transposition :

a. de l'article 1er, points 19 et 29, 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 ;

b. de l'article 1er, point 28, lettre d), de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ;

c. de l'article 64, point 5, de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE ; et

2. modification:

a. de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

b. de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ;

c. de la loi du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ; et

d. de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

- Désignation d'un rapporteur

- Présentation du projet de loi

5. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Franz Fayot, M. Georges Engel, Mme Chantal Gary remplaçant M. François Benoy, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, M. Laurent Mosar

Mme Clémence Igot, M. Antoine de Chanterac, M. Vincent Thurmes, M. Carlo Zwank, du ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. François Benoy, M. Franz Fayot, Mme Josée Lorsché, M. Roy Reding

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Nomination d'un nouveau vice-président

En application de l'article 23(1) du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances et du Budget nomme M. Georges Engel vice-président de la Commission (en remplacement de M. Alex Bodyr).

2. 7511 **Projet de loi relative au traitement de données concernant la santé en matière d'assurance et de réassurance et portant modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire de l'article détaillés du document parlementaire n°7511.

Cette présentation est suivie d'un échange de vues dont il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une question de M. Laurent Mosar, un représentant du ministère des Finances indique que l'avis formel de la CNPD sur le projet de loi sera communiqué à la Chambre des Députés et publié en tant que document parlementaire, dès qu'il sera disponible. Il ajoute que dans le cadre des travaux de préparation du projet de loi, le ministère des Finances a déjà eu un échange informel avec la CNPD et que le texte du projet de loi s'est inspiré de cet échange.
- M. Mosar revient au fait que le présent projet de loi invoque des motifs d'intérêt public important (sur la base de l'article 9, paragraphe 2, lettre g) du RGPD¹) pour légitimer le traitement des données de santé en matière d'assurances dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances. Il s'interroge en quoi ces motifs pourraient consister dans le présent cas.

Un représentant du ministère des Finances relate les explications contenues dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7511 à ce sujet et selon lesquelles :

« Les services proposés par les compagnies d'assurance sont vitaux pour la collectivité qui compte sur les assurances pour se protéger dans la vie quotidienne financièrement, mais aussi au-delà. Les produits d'assurance ont une incidence sur la qualité des services sociaux et leur accessibilité à tous, notamment les services sociaux et les soins de santé. Il paraît indispensable de veiller à ce que tout individu puisse avoir accès à des systèmes d'assurance pour se protéger et pour préserver ses moyens de subsistance. ».

Il signale que les assurances assurent une mutualisation nécessaire des risques.

M. Mosar revient à l'exemple de l'assurance « solde restant dû » que les particuliers souscrivent pour un achat immobilier en recourant à un prêt. Il souligne qu'un particulier atteint d'un cancer aura beaucoup de mal à obtenir une telle assurance et donc un prêt. Il comprend d'une part, qu'une assurance doit disposer des informations concernant la santé de ses clients, mais regrette, d'autre part, que ces informations puissent empêcher un particulier de bénéficier d'un prêt. Il fait encore allusion au « droit à l'oubli » dont il se demande comment ce droit est observé par les assurances.

Un représentant du ministère des Finances insiste sur le fait qu'une relation assurance-client ne peut fonctionner que si les deux protagonistes disposent des mêmes informations. En effet, une asymétrie de l'information peut donner lieu au phénomène d'antisélection où les

¹ Au regard de l'article 9, paragraphe 2, lettre g) du RGPD, il faut noter qu'il n'existe aucune disposition législative ou réglementaire définissant la notion d'intérêt public.

plus « mauvais » risques sont les plus demandeurs d'une assurance, mettant ainsi en péril la mutualisation des risques.

Un autre représentant du ministère des Finances signale que l'intérêt public invoqué dans le cas présent n'est pas à apprécier sur le fond de cas particuliers, mais sur le rôle joué par les assurances dans la société en général. L'absence d'assurances dans l'indemnisation de victimes ou en garantie du paiement d'un prêt créerait des problèmes certains et pourrait contribuer au renchérissement des prêts, dans la mesure où sans assurance « solde restant dû » l'établissement prêteur devrait assumer le risque décès de l'emprunteur.

M. Bauler revient au droit à l'oubli. Selon lui, les données mises à disposition d'une assurance en vue de la conclusion d'un contrat ne devraient par la suite plus être utilisées par la compagnie d'assurances et pourraient donc être effacées.

Un représentant du ministère des Finances précise que les dispositions du RGPD qui sont d'application directe, s'appliquent aussi aux compagnies d'assurances.

- M. Mars di Bartolomeo estime que le ministère de la protection des consommateurs aurait dû être consulté dans le cadre des travaux d'élaboration du présent projet de loi. Selon lui, l'intérêt public peut être invoqué, mais l'intérêt privé peut également être invoqué, puisque les sociétés d'assurances agissent dans le but du lucre (par une maîtrise des risques assurés). Il est d'avis que, dans le cadre des travaux portant sur le présent projet de loi, il pourrait être utile d'aborder le thème des facteurs d'exclusion.

M. di Bartolomeo souhaite que l'avis de la CNPD soit examiné en détail (lorsqu'il sera disponible) et que les intérêts des assurés soient également pris en compte. Il ajoute que les assurances sociales présentent un intérêt public évident, alors que les assurances santé privées non.

Un représentant du ministère des Finances explique que le présent projet de loi est porté par le gouvernement et donc par l'ensemble des ministères (y inclus le ministère de la protection des consommateurs).

- M. Sven Clement est d'avis qu'il manque des dispositions réglant le « droit à l'oubli » dans le présent projet de loi. Il se demande comment, en vertu de la base légale qui sera instaurée par le présent projet de loi (et non sur base de son consentement), un particulier en discussion précontractuelle avec une société d'assurances pourra être assuré, en cas de non-conclusion d'un contrat, que ses données de santé seront supprimées auprès de cette société. A quel moment la situation précontractuelle est-elle jugée terminée et donc à partir de quel moment la base légale instaurée par le présent projet de loi s'éteint-elle ? M. Clement juge insuffisante la simple référence au RGPD pour répondre à ces questions relatives à la durée de la conservation des données recueillies en phase précontractuelle. Il souhaite encore savoir si un particulier peut demander à la société d'assurances de supprimer ses données.

M. Clement soulève ensuite des questions relatives aux facteurs d'exclusion. Il s'interroge sur les données dont les assurances ont besoin pour l'exécution de différentes mesures. Selon lui, la formule « données concernant la santé » est très vague.

- Suite à une intervention de M. Gast Gibéryen, un représentant du ministère des Finances rappelle que les assurances collectent et traitent déjà dès à présent les données concernant la santé des particuliers ; ces données sont recueillies aussi bien dans la phase précontractuelle que dans la phase contractuelle.

- M. Mosar revient à la notion d'intérêt public et souhaite savoir qui d'autre peut invoquer cet intérêt. Il comprend qu'un client potentiel d'une assurance santé doit fournir des données relatives à sa santé, mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'une assurance auto. Il soulève la question de l'utilisation des données fournies dans le cadre de la conclusion d'une assurance santé pour la conclusion d'une assurance auto. Il souhaite savoir comment sont traitées les données fournies à une assurance dans le cadre d'un contrat (conservation, utilisation, transmission, accès aux données).
- M. di Bartolomeo juge la formule « données concernant la santé » trop floue. Il souhaite savoir si le futur assuré est l'unique « fournisseur » de ces données. Il rappelle que la mise en place d'un « dossier de soins partagé » repose sur une base légale stricte dans laquelle les « données santé » ont été clairement définies. Il estime qu'il devrait en être de même pour les données fournies aux assurances. Il ajoute que tout particulier, pour lequel un « dossier de soins partagé » a été créé, peut à tout moment en consulter le contenu. Il considère donc que le client d'une assurance devrait également avoir accès aux données conservées par cette dernière à son sujet.

Un représentant du ministère des Finances rappelle que le présent projet de loi porte uniquement sur le traitement des données de santé. La loi sur le contrat d'assurance comporte des dispositions sur d'éventuels facteurs d'exclusion. Ainsi, il est interdit par exemple que les frais liés à la grossesse et à la maternité puissent entraîner des différences en matière de primes et de prestations d'assurances ou que le sexe puisse être utilisé comme facteur de différenciation dans le calcul des primes et des prestations d'assurances. (Note de la secrétaire-administrateur : le texte de la loi sur le contrat d'assurance a été communiqué aux membres de la Commission par courrier électronique du 27 janvier 2020.)

Un autre représentant du ministère des Finances rappelle que le RGPD est d'application directe et permet à tout citoyen d'avoir accès aux données conservées à son sujet par une entreprise ou une institution. Il s'applique dès lors également au cas des données conservées par les sociétés d'assurances. Le présent projet de loi s'emploie uniquement à éliminer une insécurité juridique en fournissant une base légale au traitement des données de santé par les sociétés d'assurances dans les relations précontractuelles et contractuelles, base légale qui existait et qui a disparu suite à l'entrée en vigueur du RGPD. Le projet de loi ne prive pas le particulier des droits acquis par le RGPD.

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

M. André Bauler est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Un représentant du ministère des Finances retrace l'historique du projet de loi et présente le contenu des amendements gouvernementaux y apportés le 18 octobre 2019 et pour le détail desquels il est prié de se référer au document parlementaire n°7216B³.

En réponse à une question, il est précisé que le « trust » est une notion utilisée davantage en droit anglo-saxon. La législation luxembourgeoise prévoit la « fiducie » en tant qu'instrument national similaire au trust en ce que les contrats fiduciaires de la loi du 27 juillet 2003 ont des caractéristiques similaires à celles des trusts régis par la Convention de la Haye.

Le projet de loi instaure un registre permettant l'identification des bénéficiaires effectifs de trusts exprès, fiducies ou constructions juridiques similaires dont le fiduciaire ou le trustee est établi ou réside au Luxembourg ou des bénéficiaires effectifs de trusts exprès/fiducies dont les fiduciaires ou les trustees ne sont établis ni au Luxembourg, ni dans un autre Etat membre, lorsque le fiduciaire ou le trustee, au nom de la fiducie ou du trust, noue au Luxembourg une relation d'affaires avec un professionnel ou acquiert un bien immobilier qui est situé au Luxembourg.

L'article 31 de la directive (UE) 2015/849, tel que modifié par la directive (UE) 2018/843, prévoit une définition large du bénéficiaire effectif, puisqu'elle comprend le ou les constituants d'une fiducie, le ou les fiduciaire(s) (ou trustee(s)), le(s) protecteur(s), les bénéficiaires ou la catégorie de bénéficiaires et toute autre personne physique exerçant un contrôle effectif sur la fiducie /le trust.

Les modifications principales apportées à l'article 31 de la directive (UE) 2015/849 par la directive (UE) 2018/843 portent surtout sur :

- un champ d'application élargi de cet article (conforme à celui prévu par la directive (UE) 2018/843);
- un accès plus large au registre des fiducies et des trusts (voir chapitre 5 du projet de loi) ;
- un report de la date d'entrée en vigueur du registre ;
- la mise en place d'un mécanisme de protection (suite à l'ouverture de l'accès au registre) : toute personne inscrite dans le registre peut demander à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) (en charge de la gestion du registre) que l'accès à toutes ou partie des informations le concernant soit limité.

L'article 27 du projet de loi prévoit, conformément à ce que prévoit la directive (UE) 2018/843, que toute personne physique ou morale qui démontre un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme peut demander l'accès à certaines informations du registre sur base d'une demande d'accès dûment motivée adressée à l'AED. La décision prise au cas par cas par le directeur de l'AED ou son délégué est susceptible d'un recours. Les délais de remise des informations en cas de décision favorable prennent en compte les délais de tels recours afin que tout recours ne soit pas vidé de sa substance.

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

- En réponse à une question de M. Laurent Mosar, un représentant du ministère des Finances explique qu'un trust/fiducie figurant dans un registre d'un Etat membre peut être

dispensé d'une inscription dans le registre luxembourgeois s'il peut fournir à l'AED une attestation apportant la preuve de l'enregistrement dans un registre équivalent mis en place par un autre Etat membre ou un extrait des informations sur les bénéficiaires effectifs conservées dans un tel registre. Les trusts/fiducies de pays tiers ne pourront pas bénéficier d'une telle dispense. Le cas des trusts anglais actifs dans les Etats membres pourra éventuellement être réglé dans le cadre des négociations de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

M. Mosar craint qu'à la fin du compte l'UE soit la seule région dans le monde qui impose aux bénéficiaires effectifs des trusts/fiducies leur identification dans un registre.

- M. Mosar revient à l'accès aux informations concernant une fiducie ou un trust accordé par le directeur de l'AED ou son délégué à toute personne physique ou morale qui démontre un intérêt légitime dans le cadre de la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment ou de financement du terrorisme. Il souhaite connaître la définition de la notion d'intérêt légitime.

Un représentant du ministère des Finances signale que la directive ne fournit pas de précisions quant à cette notion. Il est cependant un fait que la Commission européenne mène des travaux d'amélioration du dispositif anti-blanchiment et il n'est donc pas exclu que des informations sur la notion en question soient apportées dans les prochains mois.

4. 7512 Projet de loi instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes de paiement et des comptes bancaires identifiés par un numéro IBAN et des coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg et portant :

1. transposition :

a. de l'article 1er, points 19 et 29, 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 ;

b. de l'article 1er, point 28, lettre d), de la directive (UE) 2019/878 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les entités exemptées, les compagnies financières holding, les compagnies financières holding mixtes, la rémunération, les mesures et pouvoirs de surveillance et les mesures de conservation des fonds propres ;

c. de l'article 64, point 5, de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE ; et

2. modification:

a. de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

b. de la loi modifiée du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'Etat ;

c. de la loi du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ; et

d. de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

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

Faute de temps, ce point est reporté à une réunion ultérieure.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 6 février 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

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