



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 14 février 2020

Ordre du jour :

1. 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'État ;
 - 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

- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Présentation du projet de loi
2. 7465

Projet de loi relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration

- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis du Conseil d'État

- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. 7467

Projet de loi portant modification de :

 - 1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

2° la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
3° la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;
4° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
5° la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
6° la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, en vue de la 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
- Rapporteur : Monsieur Guy Arendt

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard remplaçant M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Georges Engel, M. Gast Gibéryen, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Dan Biancalana, M. Claude Lamberty remplaçant M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (ministère des Finances)
M. Frédéric Batardy, M. Matthieu Gonner, du ministère des Finances
M. Sven Anen, Mme Caroline Peffer, de l'Administration des contributions directes
M. Antoine de Chanterac, M. Vincent Thurmes, M. Carlo Zwank, du ministère des Finances (pour les points 1 et 3)
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Georges Engel, M. Roy Reding

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. 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

Un représentant du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi tel qu'il est détaillé dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n° 7512.

Il précise que le projet de loi transpose, en ce qui est du système électronique central de recherche, la directive et rien que la directive. La directive laisse le choix aux Etats membres soit de créer un registre central, soit un système électronique central de recherche de données. Par le biais du présent projet de loi, le choix du Luxembourg s'est porté sur la deuxième possibilité. Le registre sera mis en place auprès de la CSSF qui est expérimentée dans la collecte et le traitement de ce type de données et qui dispose des systèmes de gestion informatique sécurisés appropriés. Le système centralisé de recherche ainsi créé permettra d'identifier en temps utile les titulaires, les mandataires et les bénéficiaires économique des comptes bancaires et de paiement identifiés par un numéro IBAN luxembourgeois, ainsi que les coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg. Les montants inscrits sur les comptes en question ne sont pas renseignés dans le système central de recherche.

En ce qui concerne l'accès au registre envisagé, le projet de loi prévoit, dans son chapitre 4, que la CRF a un accès direct au système central de recherche dans le cadre de ses missions. Les autorités nationales et les organismes d'autorégulation peuvent, dans la mesure où cela est nécessaire dans l'accomplissement des obligations qui leur incombent en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, demander à la CSSF de recevoir les données relatives aux titulaires, mandataires et bénéficiaires économique des comptes bancaires et de paiement identifiés par un numéro IBAN luxembourgeois, ainsi que les coffres-forts tenus par des établissements de crédit au Luxembourg. Les autorités nationales et les organismes d'autorégulation désignent en leur sein un nombre limité de personnes autorisées à demander la réception de ces données. Elles donnent la liste du personnel spécifiquement désigné et autorisé à exécuter ces tâches à la CSSF et la mettent à jour immédiatement après tout changement. Au sein-même de la CSSF, l'accès au registre est réservé à un nombre très restreint de personnes. Le projet de loi précise que les autorités nationales et les organismes d'autorégulation doivent veiller à ce que le personnel habilité soit informé du droit de l'Union et du droit national applicables, y compris les règles applicables en matière de protection des données.

Il est rappelé que le RGPD s'applique à l'ensemble des intervenants dans la mise en œuvre et l'utilisation du système central de recherche.

Pour les autres dispositions du projet de loi, il est prié de se référer à l'exposé des motifs du document parlementaire n°7512.

Echange de vues :

- En réponse à une question de M. Laurent Mosar, le représentant du ministère des Finances déclare qu'un avis portant sur le présent projet de loi a été demandé à la CNPD. Cet avis n'est pas encore à l'heure actuelle.
- En réponse à une question de M. André Bauler, le représentant du ministère des Finances explique que la directive mandate la Commission européenne à explorer une interconnexion des registres nationaux prévues par la directive AMLD4 en vue de la réalisation d'un registre européen. Des travaux dans ce sens sont en cours au sein de la Commission européenne. Une autorité étrangère peut demander à recevoir des informations du registre en passant soit par la CRF, soit par la CSSF, si toutes les conditions en matière d'échange d'informations entre autorités sont remplies.
- En réponse à une question de M. Bauler, il est rappelé que le RGPD s'applique à l'ensemble des intervenants dans la mise en œuvre et l'utilisation du système central de recherche. De plus, la CSSF dispose d'un service d'audit interne qui peut effectuer des contrôles du respect de la protection des données.
- M. Sven Clement revient à la possibilité, offerte par le projet de loi à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) de demander à obtenir des informations du système central de recherche à la CSSF. Il craint que l'AED ne recoure à cette possibilité pour faire pression sur certains débiteurs de la TVA. Il souhaite encore savoir si un créancier disposant d'une ordonnance de paiement en sa faveur peut demander à la justice d'ordonner à la CSSF de lui fournir les « données bancaires » du créancier.

Le représentant du ministère des Finances précise que le projet de loi encadre et limite strictement l'accès aux données en prévoyant que les autorités nationales (dont l'AED) peuvent, « dans la mesure où cela est nécessaire dans l'accomplissement des obligations qui leur incombent en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme » demander à la CSSF de recevoir des données (article 8 (2) du projet de loi).

- M. Mosar évoque les « droits de l'homme ». Il souhaite savoir par quels motifs la CRF et la CSSF sont autorisées à consulter les comptes de certaines personnes et de quels droits/recours disposent les personnes détentrices de comptes bancaires. Il signale qu'à l'étranger certaines voix s'élèvent pour attirer l'attention sur le fait que certains éléments de la directive sont contraires à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la protection de la vie privée des citoyens.

Le représentant du ministère des Finances insiste sur le fait que l'utilisation du système central de recherche est limité et conditionné à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Il explique que dans le domaine de la lutte contre le financement du terrorisme, il a pu être constaté que les registres existant déjà dans certains pays ont servi dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

M. Mosar souhaite savoir dans quels cas qui ne font pas l'objet d'une enquête judiciaire le registre peut être consulté dans la mesure où en cas de soupçon de blanchiment, la CSSF est tenue de faire une dénonciation au parquet.

Le représentant du ministère des Finances répond qu'il arrive que la CSSF mène elle-même des enquêtes en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ; elle pourra consulter le registre dans ce contexte.

Etant donné que le droit européen ne limite pas la consultation du registre au cadre des enquêtes judiciaires, une limitation dans ce sens au niveau national serait probablement assimilable à une transposition non conforme de la directive.

En réponse à une question de M. Guy Arendt, le représentant du ministère des Finances confirme que la directive prévoit que si une enquête de la CSSF touche au domaine de la lutte contre le blanchiment, cette dernière peut consulter le registre.

- M Mosar souhaiterait que les juridictions et surtout le Conseil de l'ordre soient demandés en leur avis sur le présent projet de loi.

Le représentant du ministère des Finances signale que le ministère de la Justice a déjà été consulté en amont dans le cadre de la préparation du projet de loi.

2. 7465 Projet de loi relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration

Les membres de la Commission des Finances et du Budget procèdent à l'examen du projet de lettre d'amendements parlementaires qui leur a été communiqué le 12 février 2020 et pour le détail duquel il est renvoyé au document parlementaire n°7465⁹.

En ce qui concerne l'amendement 1 étendant la dispense en matière de secret professionnel bénéficiant aux avocats également aux experts-comptables et aux réviseurs d'entreprises, le représentant du ministère précise que le texte initial n'avait pas prévu une telle extension, car, en général un contribuable est représenté par un avocat devant une juridiction administrative (et non, par exemple, par un expert-comptable).

Le représentant du ministère revient à la notion d'avantage principal. Il rappelle que l'obligation de déclaration est limitée aux dispositifs transfrontières et que seuls les dispositifs remplissant certains critères doivent être déclarés. Ainsi, la directive (UE) 2018/822 cerne les dispositifs à déclarer à travers une liste constituée des caractéristiques et éléments des opérations présentant des signes potentiels d'évasion fiscale ou de pratiques fiscales abusives. Ces caractéristiques, appelées « marqueurs », sont énoncées à l'annexe du projet de loi et reprises de l'annexe IV introduite par la directive (UE) 2018/822. Un certain nombre de « marqueurs » ne peut être pris en compte que lorsqu'est rempli le « critère de l'avantage principal » en vertu duquel l'avantage principal ou l'un des avantages principaux qu'une personne peut raisonnablement s'attendre à retirer d'un dispositif est l'obtention d'un avantage fiscal. La définition du critère de l'avantage principal est formulée de manière assez générale et semble manquer de précision. Afin de remédier à ce problème, le représentant du ministère suggère que des explications supplémentaires puissent le cas échéant être insérées à ce sujet dans le commentaire des articles du rapport portant sur le présent projet de loi. Les membres de la Commission accueillent favorablement cette proposition.

Echange de vues :

M. Laurent Mosar déclare que son groupe parlementaire approuve le contenu des amendements parlementaires. Il souhaite être assuré sur la conformité de ces amendements par rapport à la directive et critique le fait que le texte du projet de loi n'ait pas, dès le départ, été formulé dans le sens des amendements.

Le représentant du ministère indique que les amendements sont tout à fait conformes au contenu de la directive à transposer. Il explique que la directive permet de ne pas du tout accorder de dispense en matière de secret professionnel, de l'accorder à une certaine catégorie de professionnels ou bien à toutes les catégories. Le gouvernement a jugé raisonnable de choisir la solution intermédiaire et donc d'accorder l'exemption uniquement aux avocats. Suite à l'avis du Conseil d'Etat, cette solution initiale a été élargie à un plus grand nombre de professions.

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

- 3. 7467** **Projet de loi portant modification de :**
- 1° la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
 - 2° la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;**
 - 3° la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;**
 - 4° la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
 - 5° la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;**
 - 6° la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, en vue de la 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**

La Commission procède à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'amendement parlementaire 1, la Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat propose un nouveau libellé remplaçant celui proposé par la Commission par le biais de l'amendement parlementaire 6. La Commission décide de reprendre ce libellé modifié.

La Commission suit le Conseil d'Etat dans son raisonnement portant sur l'amendement parlementaire 7 et décide de procéder aux modifications correspondantes.

Dans son amendement 13, la commission parlementaire avait proposé un nouveau libellé pour l'article 36 (initial) du projet de loi.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat constate que la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (modifiée par l'article 36) ne prévoit actuellement pas que le Conseil de l'ordre puisse déléguer la prise de certaines décisions à un ou plusieurs membres individuels. Il propose donc le libellé d'un dispositif qui permettrait au bâtonnier d'agir seul jusqu'à ce que le Conseil de l'ordre ait pu se réunir et signale que ce dispositif pourrait être inséré comme article 30-2 de la loi modifiée du 10 août 1991.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le dispositif proposé par le Conseil d'Etat, mais est d'avis qu'il y a dès lors lieu de supprimer la dernière phrase de l'article 36. L'avis du Conseil d'Etat ne mentionnant pas cette suppression, elle décide de demander

confirmation de ce point de vue de la part du Conseil d'État (Note de la secrétaire-administrateur : le courrier du Conseil d'Etat du 25 février 2020 apporte cette confirmation.)

4. Divers

Le Président annonce qu'une réunion de la Commission est prévue le jeudi 12 mars 2020 à 14:30 heures. Le ministre des Finances y abordera deux sujets dont la mise à l'ordre du jour a été demandée par la sensibilité politique déi Lénk. (Note de la secrétaire-administrateur : l'ordre du jour de cette réunion a été modifié ultérieurement.)

Luxembourg, le 11 mars 2020

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

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