

N° 7578

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI**relative aux investissements étrangers au Luxembourg**

* * *

*Dépôt (Monsieur Claude Wiseler, Député) et transmission
à la Conférence des Présidents (7.5.2020)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement
(19.5.2020)*

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	5
3) Commentaire des articles	10

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'Union européenne et le Luxembourg en particulier sont des économies ouvertes. Les investissements intra-européens mais également les investissements venant de pays tiers sont, dans le cadre des lois existantes, possibles dans tous les domaines et sont même les bienvenus. Cela doit également rester le cas à l'avenir.

« Les investissements directs étrangers contribuent à la croissance de l'Union en renforçant sa compétitivité, en créant des emplois et en générant des économies d'échelle, en attirant des capitaux, des technologies, l'intervention et l'expertise et en ouvrant de nouveaux débouchés pour les exportations de l'Union » précise le Règlement européen 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Les stocks d'investissements directs étrangers détenus par des investisseurs de pays tiers dans l'Union européenne s'élevaient à 6.295 milliards d'euros à la fin de 2017 et fournissaient 16 millions d'emplois directs aux européens » indique pour sa part la Commission européenne.

Si ce phénomène est, bien évidemment, à considérer de façon positive, il n'en est pas moins vrai que, pour poursuivre le bon fonctionnement d'une économie de marché ouverte, il s'avère nécessaire d'être vigilant.

En effet, « dans des cas exceptionnels, les investissements étrangers peuvent représenter un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans les Etats membres ou dans l'ensemble de l'Union » prévient la Commission.

Sont visés particulièrement les prises de contrôle d'entreprises européennes qui gèrent des infrastructures critiques et stratégiques concernant l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, l'aérospatiale, la défense, les infrastructures électorales ou financières et les installations sensibles ainsi que les terrains et les biens immobiliers essentiels pour l'utilisation desdites infrastructures. Ces prises de contrôle sont bien évidemment particulièrement sensibles lorsque les investisseurs fiscaux ne sont pas identifiés de manière transpa-

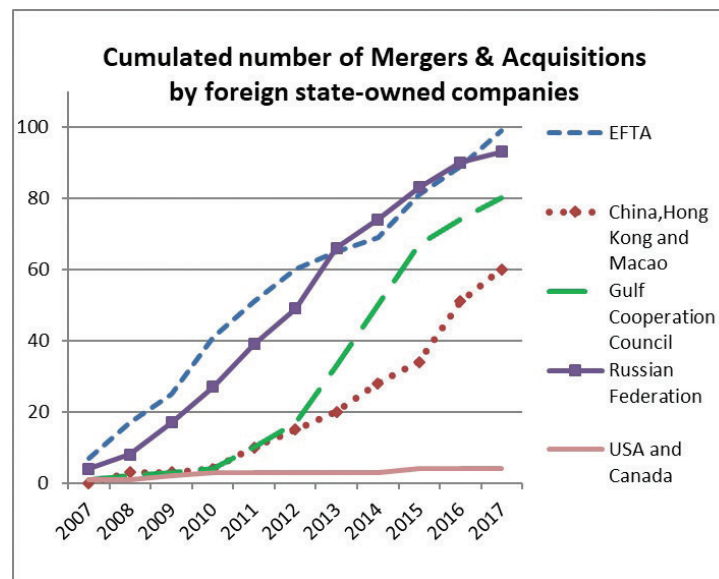
rente ou bien encore si les investisseurs entretiennent des liens directs ou indirects avec un Gouvernement ou un organisme public étranger.

Dans un rapport sur les investissements directs étrangers, datant de mars 2019, la Commission européenne constate que « avec plus de 35% du total de ses actifs appartenant à des entreprises détenues par des investisseurs étrangers l'UE possède clairement l'un des régimes d'investissement les plus ouverts au monde.

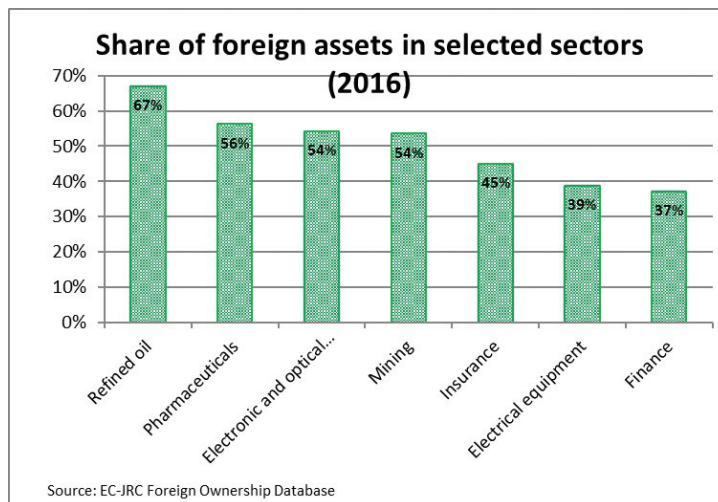
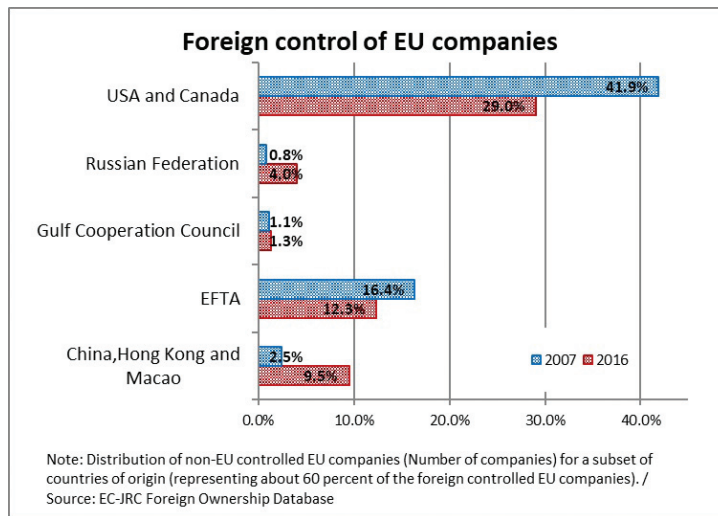
Même si les investisseurs traditionnels, tels que les États-Unis, le Canada, la Suisse, la Norvège, le Japon et l'Australie, restent de loin les principaux investisseurs, représentant 80% de l'ensemble des actifs détenus par les investisseurs étrangers dans tous les secteurs de l'économie de l'UE, le rapport relève également quelques évolutions importantes :

- La propriété étrangère d'entreprises de l'UE a augmenté au cours des dix dernières années ;
- **Les investissements effectués par des entreprises publiques ont progressé rapidement** ces dernières années. Les entreprises de ce type, qu'elles soient chinoises, russes ou émiraties, ont réalisé trois fois plus d'acquisitions dans l'UE en 2017 qu'en 2007 ;
- La part de la propriété étrangère est élevée dans certains **secteurs clés**, tels que le raffinage de **pétrole**, les **produits pharmaceutiques**, les **produits électroniques** et optiques, ainsi que les **équipements électriques** ;
- Les **investissements en provenance d'économies émergentes ont fortement augmenté**, notamment en ce qui concerne la Chine, pour la construction aéronautique et les machines spécialisées, ou l'Inde, pour les produits pharmaceutiques ;
- Les « investisseurs offshore » contrôlent 11% des entreprises de l'UE détenues par des investisseurs étrangers et 4% de l'ensemble des actifs détenus par des investisseurs étrangers dans l'UE. **Leur présence est croissante.** »

Les tableaux ci-dessous renseignent sur l'origine des investissements dont il s'agit :



Source: Base de données CCR-CE sur la propriété étrangère



(Tableaux publiés par la Commission européenne dans son rapport sur les Investissements étrangers, Communiqué de presse du 13 mars 2019)

A cela s'ajoutent 2 remarques supplémentaires :

- Les investissements directs de l'étranger ne s'accompagnent pas toujours du respect des règles de la concurrence. Dans certains pays, les entreprises, qu'elles soient publiques ou non, peuvent bénéficier d'aides publiques, pour certaines quasiment illimitées, et sont, grâce à ces financements étatiques directs ou indirects en mesure de proposer des services à des prix artificiellement bas ou encore d'offrir des prix d'acquisition de loin supérieurs à la valeur réelle de l'objet dans lequel ils veulent investir.

Ces comportements déloyaux ne sont pas véritablement régulés, ni par l'OMC, ni dans le cadre de traités bilatéraux abordant ces questions.

- Ajoutez à cela que les temps de crise et la période d'après-crise laissent souvent les entreprises dans des situations de recherche de moyens financiers pour redémarrer leur fonctionnement ou stabiliser leur activité. Elles sont dès lors fragilisées à un moment où de nombreux investisseurs privés se trouvent dans une situation similaire et où l'état des finances publiques laissent fréquemment l'Etat dans l'impossibilité de réagir.

A cela s'ajoutent fréquemment des règles européennes en matière de concurrence ou d'aides illégales de l'Etat qui laissent les Gouvernements européens désarmés face à des entreprises souvent soutenues par des Etats qui ne sont tenus d'aucune façon à des règles identiques, voire même vaguement similaires.

La crise économique et financière de la première moitié de la dernière décennie et ses conséquences a touché durement de nombreuses entreprises européennes dont certaines ont accepté, pour renflouer leurs caisses de céder des parts aux acheteurs les plus offrants.

La liste des investissements étrangers en provenance de Chine, des Russie, des Etats-Unis, des pays du Golfe, du Japon e.a. est longue. Nombre de ces investissements obéissent à une logique économique qui peut avoir des conséquences favorables tant pour l'entreprise dans laquelle est investie, que pour l'investisseur et pour le pays dont relève l'entreprise et son marché de l'emploi.

Il est aujourd'hui simplement constaté que, suite à certaines expériences, la Commission européenne a encouragé les pays membres à se doter d'un système permettant de contrôler ces investissements par un mécanisme de filtrage ayant pour finalité de vérifier que ces investissements ne vont pas à l'encontre des intérêts de sécurité et d'ordre public tant du pays concerné, que des autres pays membres de Union européenne que de l'Union elle-même.

Voilà pourquoi elle a présenté en mars 2019 un rapport sur les investissements directs étrangers constatant une augmentation continue de la propriété étrangère d'entreprises européennes dans les secteurs clés.

De même, le Conseil et le Parlement européen ont adopté un Règlement 2019/452 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

Le député en charge du dossier au Parlement européen, Monsieur Frank Proust (PPE, FR) a déclaré à l'époque :

« L'Europe qui protège est devenue une réalité. Ce mécanisme est une avancée concrète qui protège nos industries, nos technologies et nos intérêts stratégiques des menaces. Nous avons réussi à mettre en place un mécanisme rapidement, malgré la sensibilité du sujet, les quelques réticences et une pression sans précédent. L'Europe prend sa destinée en main tout en restant ouverte aux investissements étrangers. »

Actuellement 13 pays de l'Union européenne disposent de mécanismes de filtrage des investissements directs étrangers, bien qu'ils diffèrent sensiblement en termes de champs d'application, de conception et de fonctionnement (Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne et Portugal).

Le Luxembourg, malgré sa grande ouverture et ses nombreuses infrastructures sensibles, tant au plan sectoriel qu'europeen, ne s'est pas encore doté d'une telle législation.

Nécessaire depuis bien longtemps, une telle législation devient aujourd'hui indispensable.

En effet la crise sanitaire du Covid-19 et les conséquences économiques des périodes de confinement et du shut-down de larges parties de l'économie, mesures inconnues dans une telle ampleur jusqu'à présent, vont sans aucun doute, et cela malgré les aides substantielles de l'Etat, laisser de nombreuses entreprises dans des situations financières difficiles et elles seront par conséquent des proies faciles pour des investisseurs ayant des intentions dépassant largement des intentions purement économiques. L'Etat se doit aujourd'hui d'avoir à sa disposition un instrument légal lui permettant de veiller à la pérennité des entreprises sur son territoire ainsi qu'à la protection des industries, des technologies et des intérêts stratégiques et des besoins primaires du Luxembourg.

Dans le cadre d'une solidarité européenne demandée tant par le Parlement européen que par le Conseil et la Commission européenne, il est nécessaire, à l'instar de nombreux autres pays et l'Union européenne, de se doter d'un instrument permettant de coopérer de façon satisfaisante avec les autres pays membres de l'Union européenne pour préserver tant leurs intérêts que ceux de l'Union dans son ensemble.

La Commission européenne vient, en mars 2020 de publier de nouveau dans le contexte de la crise du Coronavirus des orientations concernant la protection des technologies et des actifs européens critiques. L'objectif clairement affiché est de « préserver les entreprises et les actifs de l'Union, notamment dans les domaines tels que la santé, la recherche médicale, la biotechnologie et les infrastructures essentielles à notre sécurité et à l'ordre public, sans compromettre l'ouverture générale de l'Union aux investissements étrangers. »

La Commission invite par ailleurs les Etats Membres qui se sont déjà dotés d'un tel mécanisme à en utiliser, si nécessaire, toutes les possibilités. Notons dans ce contexte que certains pays comme l'Allemagne ou la France ont décidé en avril 2020 de renforcer leurs législations visant à protéger les entreprises des secteurs stratégiques contre des prises de contrôle étrangères.

D'autre part, la Commission en appelle avec insistance à tous les autres Etats Membres « à mettre en place un mécanisme de filtrage complet et, dans l'intervalle, à envisager toutes les solutions possibles, dans le respect du droit de l'Union et des obligations internationales, pour prendre ces mesures lorsque l'acquisition et le contrôle, par un investisseur étranger, d'une entreprise, infrastructure ou technologie spécifique sont susceptibles de faire naître un risque pour la sécurité ou l'ordre public dans l'Union. »

La présente proposition a pour finalité de créer une base légale pour un tel mécanisme.

Ajoutons à cela que le présent instrument ne peut être qu'un élément d'un arsenal nécessaire aux différents Gouvernements pour protéger leurs entreprises du secteur stratégique. Nous saluons dans ce contexte la volonté du Gouvernement de veiller à avoir à disposition les liquidités financières suffisantes pour investir soi-même, en cas de besoin, dans des entreprises stratégiques importantes. L'emprunt de 3 milliards, autorisé par la Chambre des Députés dans le cadre de la loi du ... peut, le cas échéant, servir partiellement à cet effet. Notons dans ce contexte également avec satisfaction la volonté de la Commission européenne de permettre aux pays de l'Union européenne de protéger leurs entreprises des prises de contrôle d'investissements étrangers par des investissements propres, ce que, jusqu'à présent, elle avait vu avec beaucoup de réticence.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Chapitre 1^{er}. *Objet*

Art. 1^{er}. La présente loi a pour objet de créer un mécanisme de filtrage des investissements étrangers au Luxembourg.

Chapitre 2. *Définitions*

Art. 2. Aux fins de la présente loi on entend par :

1. « chaîne de contrôle » : l'ensemble formé par un investisseur mentionné à la lettre c) du point 6. du présent article et les personnes ou entreprises qui le contrôlent. Toutes les personnes et entreprises appartenant à une chaîne de contrôle constituent des investisseurs au sens de la présente loi,
2. « contrôle » : le fait (i) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entreprise, (ii) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entreprise, ou (iii) d'être actionnaire ou associé d'une entreprise et de contrôler seul, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entreprise, la majorité des droits de vote des actionnaires ou des associés de celle-ci,
3. « filtrage » : une procédure permettant d'évaluer, d'examiner, d'autoriser, de soumettre à condition, d'interdire ou d'annuler les investissements étrangers,
4. « influence notable » : état qui découle du fait de détenir dans une entreprise établie au Luxembourg, directement ou indirectement, seul, de concert ou par le biais d'une chaîne de contrôle au moins 10% du capital ou des droits de vote,
5. « investissement étranger » : le fait pour un investisseur d'acquérir une influence notable sur une entreprise, une partie d'entreprise, ou un ensemble d'entreprises établi au Luxembourg,
6. « investisseur » : a) toute personne physique ressortissant d'un pays non membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, b) toute entreprise établie en dehors du territoire de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, c) toute entreprise établie sur le territoire de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen sur laquelle une ou plusieurs personnes visées sous a) et b) exercent le contrôle,
7. « ministre » : le ministre ayant l'Economie dans ses attributions.

Chapitre 3. *Obligation de notification*

Art. 3. (1) Un investisseur qui souhaite effectuer un investissement étranger doit notifier au préalable son projet au ministre.

(2) La notification comprend :

- a) la structure de propriété de l'investisseur et de l'entreprise dans laquelle l'investissement étranger est prévu ou a été réalisé, y compris des informations sur l'investisseur ultime et la participation au capital,
- b) la valeur approximative de l'investissement étranger,
- c) les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur et de l'entreprise dans laquelle l'investissement est prévu ou a été réalisé,
- d) les États membres dans lesquels l'investisseur et l'entreprise dans laquelle l'investissement étranger est prévu ou a été réalisé mènent des activités commerciales pertinentes,
- e) le financement de l'investissement étranger et sa source,
- f) la date à laquelle l'investissement étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Le ministre peut requérir toute autre information qu'il juge nécessaire à l'instruction du dossier.

(4) Toute personne concernée par l'investissement étranger est tenu de fournir toutes les informations pertinentes et de communiquer les documents, correspondances et toutes autres pièces, sous quelque forme que ce soit, permettant au ministre d'évaluer l'investissement en question.

(5) Lorsque l'investissement étranger concerne une ou plusieurs personnes appartenant à une chaîne de contrôle, la notification peut être déposée par l'un des membres de cette chaîne pour le compte de l'ensemble des investisseurs qui en sont membres.

(6) La notification est signée par une personne habilitée à engager l'investisseur et qui certifie l'exactitude des renseignements fournis dans la demande et celle du contenu de tous documents joints à celle-ci.

(7) Un règlement grand-ducal peut déterminer le modèle des formulaires à utiliser par les investisseurs pour la notification et pour les documents à annexer. Il peut également préciser les modalités selon lesquelles les notifications peuvent être introduites par voie électronique, ainsi que le nombre et le type des documents à annexer aux notifications en fonction de la nature des investissements projetés.

Chapitre 4. Filtrage de l'investissement étranger

Section 1. Procédure de préévaluation

Art. 4. (1) Le ministre procède à la préévaluation de l'investissement étranger sur base des critères définis à l'article 5 dans un délai de trente jours ouvrables à partir du jour où le dossier est complet. Ce délai peut être prolongé une seule fois, pour une durée maximale de trente jours ouvrables. La prolongation ainsi que sa durée sont dûment motivées et notifiées au demandeur avant l'expiration du délai initial.

(2) Toute notification fait l'objet d'un accusé de réception dans les plus brefs délais. L'accusé de réception indique le délai visé au paragraphe 1^{er}, les voies de recours et la mention, dans les cas prévus au paragraphe 4, qu'en l'absence de réponse dans le délai prévu, l'autorisation est considérée comme accordée.

(3) En cas de demande incomplète, le demandeur est informé dans les plus brefs délais du besoin de fournir des documents supplémentaires ainsi que des conséquences éventuelles sur le délai visé au paragraphe 1^{er}.

(4) En l'absence de réponse dans le délai prévu au paragraphe 1^{er}, éventuellement prorogé, l'investissement est considéré comme non susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public et aux intérêts essentiels nationaux ou européens.

Section 2. Critères pris en compte pour la préévaluation

Art. 5. Pour déterminer si un investissement étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, peuvent être pris en considération ses effets potentiels sur :

- a) les infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, y compris les infrastructures concernant l'énergie, les transports, l'eau, la santé, les communications, les médias, le traitement ou le stockage de données, l'aérospatiale, la défense, les infrastructures électorales ou financières et les installations sensibles ainsi que les terrains et les biens immobiliers essentiels pour l'utilisation desdites infrastructures,
- b) les technologies critiques et les biens à double usage au sens de l'article 2, point 1) du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, y compris les technologies concernant l'intelligence artificielle, la robotique, les semi-conducteurs, la cybersécurité, l'aérospatiale, la défense, le stockage de l'énergie, les technologies quantiques et nucléaires, ainsi que les nanotechnologies et les biotechnologies,
- c) l'approvisionnement en intrants essentiels, y compris l'énergie ou les matières premières, ainsi que la sécurité alimentaire ou sanitaire,
- d) l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité de contrôler de telles informations,
- e) la liberté et le pluralisme des médias.

Peuvent aussi être pris en compte :

- a) le fait que l'investisseur soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement, y compris des organismes publics ou les forces armées, d'un pays tiers, notamment à travers la structure de propriété ou un appui financier significatif,
- b) le fait que l'investisseur ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, ou
- c) le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

Section 3. Procédure d'autorisation et d'interdiction

Art. 6. Lorsque le ministre estime que l'investissement étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, il en informe l'investisseur.

Le ministre dispose de trois mois à compter du jour où le dossier est complet pour informer l'investisseur de, soit sa décision d'autorisation et, le cas échéant, des conditions liées à l'autorisation, soit de l'interdiction de l'investissement. Ce délai peut être prolongé d'un mois pour des raisons dûment justifiées et après information de l'investisseur.

Passé ce délai et en l'absence de réponse du ministre, l'investisseur est autorisé à procéder à l'investissement notifié.

Art. 7. (1) Le ministre peut autoriser un investissement en le soumettant, dans le respect du principe de proportionnalité, à des conditions ayant pour finalité :

- d'assurer la pérennité et la sécurité, sur le territoire national, des activités exercées par l'entreprise objet de l'investissement,
- d'assurer le maintien des savoirs et savoir-faire de l'entreprise objet de l'investissement et faire obstacle à leur captation,
- d'adapter les modalités d'organisation internes et de gouvernance de l'entreprise, ainsi que les modalités d'exercice des droits acquis dans l'entreprise à la faveur de l'investissement,
- de fixer les modalités d'information du ministre.

Le ministre peut notamment conditionner son autorisation à la cession d'une partie des parts ou actions acquises au capital de l'entreprise objet de l'investissement ou de toute ou partie des activités exercées par l'entreprise objet de l'investissement à une entreprise distincte de l'investisseur.

(2) Les conditions fixées peuvent être changées sur demande de l'investisseur ou sur initiative du ministre si les circonstances qui sont à leur base ont évoluées ou ont été modifiées.

Art. 8. Le ministre interdit l'investissement étranger, s'il estime que la mise en œuvre des conditions prévues à l'article 7 ne permet pas à elle seule d'assurer la préservation de la sécurité et de l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens.

Chapitre 5. Coopération au niveau de l'Union Européenne

Art. 9. (1) Le ministre est le point de contact au sens de l'article 11 du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

(2) Toutes les décisions du ministre prises conformément aux articles 6 à 8 de la présente loi sont notifiées conformément aux articles 6, 7, 8 et 9 du Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, à la Commission Européenne ainsi que, le cas échéant, aux Etats Membres susceptibles d'être concernés.

Dans le cadre des décisions prises par le ministre conformément aux articles 6 à 8, celui-ci tient compte des commentaires des Etats Membres et de l'avis de la Commission qui lui ont été transmis.

Chapitre 6. Traitement des données à caractère personnel

Art. 10. (1) Le ministre est le responsable du traitement des données au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

(2) Le traitement des données a les finalités suivantes :

1. gérer les notifications visées par la présente loi,
2. identifier les investisseurs, tels que définis à l'article 2 de la présente loi,
3. soumettre les investisseurs et les investissements étrangers à une analyse des risques quant à une atteinte potentielle à la sécurité et à l'ordre public ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens,
4. émettre les autorisations,
5. contrôler le respect des autorisations et des conditions dont celles-ci sont, le cas échéant, assorties,
6. répondre aux demandes d'informations des Etats membres et de la Commission européenne au titre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union,
7. assurer l'efficacité de la coopération prévue par le règlement (UE) précité,
8. établir les statistiques et rapports,
9. surveiller, rechercher et constater les infractions à la présente loi.

(3) Les destinataires du traitement des données sont :

1. le Ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions,
2. les ministres ayant dans leurs attributions les activités concernées par l'investissement étranger,
3. les membres du groupe de coordination interministérielle,
4. le Haut Commissariat à la Protection nationale,
5. le Service de Renseignement de l'Etat,
6. la Police grand-ducale,
7. la Commission européenne et les Etats membres de l'Union européenne concernés par l'investissement étranger.

(4) Les données à caractère personnel liées à la mise en œuvre de la présente loi sont conservées uniquement pendant la durée nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

Chapitre 7. Recherche et constatation des infractions

Art. 11. (1) Les fonctionnaires de la Police grand-ducale ont accès aux locaux, installations, sites et moyens de transport et dans tous lieux de l'entreprise, objet de l'investissement étranger. Ils peuvent pénétrer de jour et de nuit, lorsqu'il existe des indices graves faisant présumer une infraction à la présente loi et aux règlements pris en son exécution, dans les locaux, installations, sites, moyens de transport et lieux visés ci-dessus. Ils signalent leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace. Celui-ci a le droit de les accompagner lors de la visite.

Toutefois, et sans préjudice de l'article 33 (1) du Code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine de l'infraction se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux officiers de police judiciaire, membres de la Police grand-ducale.

(2) Dans les mêmes conditions, les fonctionnaires de la Police grand-ducale sont autorisés :

1. à demander communication de tous livres, documentation professionnelle, registres et fichiers relatifs à l'entreprise, à l'investissement et à l'investisseur,
2. à prendre copie des pièces et à prendre copie ou à retenir les documents et correspondances qui établissent ou concourent à établir une infraction à la présente loi ou aux règlements pris en son exécution, et à dresser, des pièces retenues, un inventaire dont ils remettent une copie, signée par eux, au propriétaire ou au détenteur.

Chapitre 8. Sanctions

Section 1. Sanctions administratives

Art. 12. (1) Si un investissement étranger a été réalisé sans avoir été notifié ou sans disposer de l'autorisation requise, le ministre peut enjoindre à l'investisseur de :

- 1° déposer une demande d'autorisation,
- 2° rétablir à ses frais la situation antérieure,
- 3° modifier l'investissement étranger.

Le ministre peut assortir les injonctions d'une astreinte afin d'inciter l'investisseur à se conformer à celles-ci. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(2) Le ministre peut également :

- a) prononcer la suspension des droits de vote attachés à la fraction des actions ou des parts sociales dont la détention par l'investisseur aurait dû faire l'objet d'une autorisation,
- b) interdire ou limiter la distribution des dividendes ou des rémunérations attachés aux actions ou aux parts sociales dont la détention par l'investisseur aurait dû faire l'objet d'une autorisation,
- c) suspendre, restreindre ou interdire temporairement la libre disposition de tout ou partie des actifs liés aux activités concernées,
- d) désigner un mandataire chargé de veiller, au sein de l'entreprise objet de l'investissement, à la protection des intérêts nationaux. Ce mandataire peut faire obstacle à toute décision des organes sociaux de nature à porter atteinte à ces intérêts. Sa rémunération est fixée par le ministre chargé de l'économie ; elle est prise en charge, ainsi que les frais engagés par le mandataire, par l'entreprise auprès de laquelle il est désigné.

(3) S'il estime que les conditions dont est assortie son autorisation ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° retirer l'autorisation,

2° enjoindre à l'investisseur de respecter dans un délai qu'il fixe les conditions figurant dans l'autorisation,

3° enjoindre à l'investisseur d'exécuter dans un délai qu'il fixe des prescriptions en substitution de l'obligation non exécutée, y compris le rétablissement de la situation antérieure au non-respect de cette obligation ou la cession de tout ou partie des activités.

Le ministre peut assortir les injonctions d'une astreinte afin d'inciter l'investisseur à se conformer à celles-ci. Le montant de l'astreinte par jour à raison du manquement constaté ne peut être supérieur à 1.250 euros, sans que le montant total imposé à raison du manquement constaté ne puisse dépasser 25.000 euros.

(4) Sauf en cas d'urgence, de circonstances exceptionnelles, ou d'atteinte imminente à l'ordre public ou à la sécurité publique ou aux intérêts essentiels nationaux ou européens, le ministre informe préalablement l'investisseur, par lettre recommandée à la poste, des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées au paragraphe 1 à 3.

L'intéressé dispose d'un délai de dix jours, les samedis, dimanches et jours fériés légaux non compris, à partir de la réception de la lettre recommandée visée à l'alinéa précédent pour communiquer ses moyens de défense par lettre recommandée à la poste adressée au ministre. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu, le cas échéant assisté par un défenseur de son choix.

Dans les trente jours, les samedis, dimanches et jours fériés légaux non compris, de l'expiration du délai fixé à l'alinéa précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

Le ministre notifie immédiatement à l'intéressé par lettre recommandée à la poste, la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification faite à l'intéressé.

Section 2. Sanctions pénales

Art. 13. Est puni d'une peine de réclusion de cinq à dix ans et d'une amende dont le montant ne peut pas dépasser :

- le double du montant de l'investissement étranger,
 - 10% du chiffre d'affaires annuel hors taxes de l'entreprise qui exerce les activités visées par l'investissement,
 - cinq millions d'euros par un investisseur, personne morale,
- ou une de ces peines seulement,

l'investisseur qui réalise un investissement étranger sans autorisation, a obtenu l'autorisation sur base de fausses informations, n'a pas observé les conditions attachées à l'autorisation ou n'a pas ou n'a que partiellement exécuté les décisions par le ministre en vertu de la présente loi.

Chapitre 9. Voies de recours

Art. 14. Toute décision du ministre prise en vertu de la présente loi est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} décrit l'objet de la proposition de loi.

Article 2

L'article 2 renferme un certain nombre de définitions indispensables pour la compréhension du texte de la proposition de loi.

Le point 1 définit ce qu'il convient d'entendre par « chaîne de contrôle ». Cette notion a son importance au niveau de l'accomplissement des formalités procédurales.

Le point 2 comporte une définition de la notion de contrôle.

Le point 3 expose le filtrage à proprement parler. Cette notion englobe la phase de préévaluation, la phase d'autorisation conditionnelle ou non, voire l'interdiction d'un investissement.

Le point 4 se réfère à la notion d'influence notable. Cette influence sur la gestion d'une entreprise peut en effet s'exercer de différentes manières e.a. par la prise d'une participation dans une entreprise.

Le point 5 vise l'investissement étranger régi par la présente proposition de loi.

Le point 6 détermine l'investisseur qui souhaite investir au Luxembourg. Il s'agit de filtrer les investissements potentiellement préjudiciables effectués par une personne physique qui n'est pas un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à l'Espace économique européen ou une entreprise établie en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, par une entreprise bien qu'établie sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie de l'Espace économique européen est contrôlée par des personnes établies en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Le point 7 désigne le ministre compétent en matière de filtrage des investissements étrangers, en l'espèce le ministre ayant l'Economie dans ses attributions.

Article 3

L'article en question explicite le contenu de la notification à effectuer par l'investisseur qui s'apprête à effectuer un investissement dans une entreprise établie au Luxembourg.

Lors de la phase de notification, l'investisseur est invité à fournir au ministre un certain nombre d'informations. La liste des informations à communiquer est celle inscrite au règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers.

Il va de soi que cette liste n'est pas exhaustive. Afin de pouvoir procéder à la préévaluation de l'investissement, le ministre pourra demander de se voir remettre d'autres informations. Toutes les personnes concernées par l'investissement sont d'ailleurs invitées de fournir ces informations.

Pour ne pas obliger tous les investisseurs compris dans une chaîne de contrôle de procéder individuellement à la notification, il suffira qu'un des investisseurs en faisant partie d'effectuer les démarches nécessaires au nom des autres personnes concernées. Il appartiendra auxdits investisseurs de désigner un mandataire habilité d'accomplir les formalités en question.

Un règlement grand-ducal pourra préciser par un formulaire-type la manière de notifier le projet d'investissement.

Article 4

Une fois que le dossier est complet, le ministre procède à la préévaluation de l'investissement étranger. Il est à cet effet assisté d'un groupe de coordination interministérielle qui lui sert de conseil dans sa prise de décision tout au long de la procédure de filtrage.

La phase de préévaluation ne peut en principe pas dépasser trente jours. Ce délai peut toutefois être prolongé d'un mois afin de permettre au ministre de corriger éventuellement son appréciation initiale au vu des commentaires et avis reçus des autres Etats membres de l'Union européenne, voire de la Commission européenne.

Il convient en effet de faire en sorte que la coopération au niveau européen puisse se faire de manière loyale. Il est donc évident que le Luxembourg tienne compte des observations reçues de part et d'autre de ses partenaires européens.

Article 5

L'article 5 comporte une liste non exhaustive de critères que le ministre peut considérer dans la phase de préévaluation. Il s'agit plus particulièrement de deux types de critères :

- les premiers qu'on pourrait qualifier d' « objectifs » ayant davantage trait aux activités pouvant être négativement impactées par l'investissement,
- les seconds concernent des éléments relatifs à la personne de l'investisseur même.

Notons au demeurant que ces critères proviennent du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs

étrangers dans l'Union. A cet égard, il est utile de préciser au vu de la crise sanitaire que nous traversons actuellement que même si parmi les critères « objectifs », on ne retrouve pas *expressis verbis* l'approvisionnement en matériel sanitaire, il est sous-entendu que la lettre c) relatif à l'approvisionnement en intrants essentiels couvre également ce volet.

Article 6

Une fois la phase de préévaluation achevée, le ministre est tenu d'informer l'investisseur de ses conclusions.

Plusieurs cas de figure peuvent alors se présenter :

- aucun impact négatif sur la sécurité ou l'ordre public, voire les intérêts nationaux ou européens : le ministre autorise alors l'investissement en question ;
- l'investissement risque de porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public – le ministre dispose du temps nécessaire :
 - pour préciser les termes auxquels l'investissement peut tout de même se faire, ou
 - pour interdire ledit investissement.

Article 7

Si le ministre autorise l'investissement, il peut le soumettre à des conditions. Ces conditions sont plus amplement exposées au présent article. Elles peuvent à la demande de l'investisseur ou sur initiative du ministre être adaptées si les circonstances à la base de la décision ont évoluées ou ont été modifiées.

Article 8

Cette disposition habilite le ministre à s'opposer à un investissement étranger si une autorisation même conditionnelle ne permet pas de dissiper le risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre public, voire aux intérêts essentiels nationaux ou européens.

Article 9

L'article 9 met en œuvre l'article 11 du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union et précise comment le Luxembourg coopère avec ses partenaires européens pour mettre en place une culture commune de filtrage des investissements étrangers au sein de l'Union européenne.

Article 10

Il importe de faire en sorte que le traitement des données effectué dans le contexte de l'évaluation d'un investissement étranger puisse satisfaire aux règles et standards actuellement applicables.

De ce fait, l'article 10 détermine :

- le responsable du traitement,
- les finalités pour lesquelles les données sont traitées,
- les destinataires éventuels du traitement de données,
- la durée de conservation des données qui ne peut excéder ce qui est nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

Il est également utile de préciser que parmi les destinataires figurent les membres d'un groupe de coordination interministérielle. Ce groupe ne figure nulle part ailleurs dans le texte de loi alors que l'organisation de ce groupe relève de l'article 76 de la Constitution et n'est donc pas du domaine de la loi. Ce groupe que le gouvernement est invité à mettre en place à notamment pour mission de conseiller le ministre dans ses décisions au titre de la présente loi.

Article 11

Pour la rédaction des dispositions sur les visites domiciliaires et figurant au paragraphe 1er, l'auteur s'est inspiré de la formule proposée par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 octobre 2012 au sujet du projet de loi 6315 et de l'article 53 de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations.

Article 12

Vu le caractère potentiellement préjudiciable d'un investissement étranger pour la sécurité et l'ordre voire les intérêts essentiels nationaux ou européens, il est indispensable de conférer au ministre des pouvoirs d'intervention larges au cas où un investisseur ne se conforme pas au dispositif légal en place.

La présente disposition permet au ministre de forcer la main à l'investisseur récalcitrant, de refuser voire d'annuler un investissement.

Au vu de l'étendue des pouvoirs du ministre, il importe toutefois de ne pas agir sans avoir au préalable entendu l'investisseur en ses explications.

Article 13

Au-delà des sanctions administratives prévues à l'article, il est utile de prévoir également des sanctions pénales. Les peines auxquelles s'expose un investisseur qui ne respecte pas le présent cadre légal doivent être suffisamment élevées pour avoir un effet dissuasif.

Article 14

Toute décision du ministre adoptée en vertu de la présente loi peut faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

(signature)

