



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2021

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2021
2. 7736 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 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;
3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
4° la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ;
5° la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. Vincent Thurmes, directeur des « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » (Ministère des Finances)
M. Carlo Zwank, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 6 janvier 2021**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

- 2. 7736** **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 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;**
 - 3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
 - 4° la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts;**
 - 5° la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts**

Après un bref résumé du projet de loi par le rapporteur, M. Laurent Mosar exprime sa désapprobation quant au fait qu'il soit déjà procédé au vote du projet de rapport alors qu'aucun avis des chambres professionnelles n'est disponible. Selon lui, le projet de loi revêt une certaine importance et mérite donc davantage d'attention. Il propose ainsi que l'adoption du projet de rapport soit reportée d'une semaine afin que les avis puissent être pris en compte dès qu'ils sont disponibles.

M. Mosar rappelle ensuite qu'il y a quelques mois, M. Guy Arendt avait déposé une motion qui demandait un examen de l'avis de la CNPD portant sur le projet de loi n°7512 dès que cet avis serait disponible. Or, l'avis en question ne l'est toujours pas. Vu que le présent projet de loi est en lien avec le projet de loi n°7512, M. Mosar souhaite savoir comment la Commission compte poursuivre ses travaux en l'absence d'un tel avis.

M. Gilles Roth revient à une altercation que M. Mosar et lui-même auraient eue avec le ministre de la Sécurité intérieure concernant la portée de la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts, modifiée par le présent projet de loi. Il souhaiterait qu'à l'avenir les projets de loi « de ce genre » soient analysés article par article et que les fonctionnaires/spécialistes décrivent pour chaque point de chaque article quelles sont les modifications apportées par rapport à la pratique actuelle. Selon lui, il ne peut être attendu de la Chambre des Députés qu'elle ait lu des documents de centaines de pages et qu'elle en connaisse le contenu avant de procéder au vote. Il cite l'exemple de l'article 4 du projet de loi qui insert le passage suivant à l'article 3-2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme : « De surcroît, les établissements de crédit et les établissements financiers doivent prendre toute mesure appropriée pour établir l'origine du patrimoine et l'origine des fonds des clients et des bénéficiaires effectifs identifiés comme des personnes politiquement exposées ». Il souhaite savoir ce qui est entendu par « toute mesure appropriée » dans la pratique.

M. Roth revient à un passage de l'article paru dans le Tageblatt samedi dernier selon lequel le ministre de la Sécurité intérieure aurait affirmé que l'accès de la Police aux informations bancaires était monnaie courante dans le contexte de la lutte contre le blanchiment d'argent. M. Roth et un certain nombre d'avocats ne partagent pas ce point de vue.

Il attire l'attention sur le fait que les recherches sont à examiner en combinaison avec le point 5 de l'article 2 de la loi du 25 mars 2020 qui autorise l'externalisation des obligations prévues dans cet article sur base de contrats de services. Il précise qu'une telle externalisation peut avoir lieu avec une entreprise de droit privé qui stocke ses données sur un support informatique qui est toujours, de près ou de loin, en lien (par le biais d'un cloud ou autre) avec d'autres pays (par exemple les Etats Unis). Il ajoute que la législation des Etats-Unis lui

permet d'opérer au niveau mondial sur base du fait que des données soient stockées sur un support informatique auprès d'une maison-mère dont le siège se situe aux Etats-Unis.

M. Roth regrette que les effets (dans la pratique) des articles contenus dans les projets de loi ne soient pas expliqués en détail au cours des réunions des commissions parlementaires.

Le Président de la Commission indique qu'une présentation article par article du projet de loi a eu lieu au cours de la réunion du 6 janvier 2021. Il se déclare prêt à reporter l'adoption du projet de rapport dans l'attente des avis des chambres professionnelles.

M. Guy Arendt revient sur l'intervention de M. Mosar concernant la motion déposée au sujet du projet de loi n°7512. Il est d'avis qu'il serait utile de disposer d'un avis de la CNPD.

Mme Josée Lorsché se rallie à cette position.

M. Mosar revient à l'article 8 du projet de loi qui précise les dispositions particulières en matière d'honorabilité professionnelle applicables aux personnes physiques et morales exerçant l'activité de prestataire de services aux sociétés et fiducies soumises à la surveillance de l'AED en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. Il critique cette disposition et ne comprend pas pourquoi l'exemple de la Belgique en la matière (approche résiduelle) n'est pas suivi. M. Mosar déplore que les personnes actives dans le domaine de la prestation de services visées ici doivent se soumettre à la procédure de contrôle de l'AED, alors que la plupart d'entre elles ont déjà été soumises aux procédures correspondantes d'autres organismes (tel que le conseil de l'ordre pour les avocats). Il estime ainsi que la disposition envisagée ferait double emploi. Il souhaite savoir en quoi consiste le contrôle de l'AED et se demande pourquoi il appartient à l'AED d'effectuer ce contrôle.

M. Mosar souhaite savoir une fois pour toutes quelles autorités ont accès au registre des comptes bancaires, alors qu'il apparaît que, selon un nouveau projet de loi, un policier pourrait disposer d'un tel accès. Il demande à ce que les conditions de cet accès soient précisées et qu'il soit assuré que des expéditions de phishing ne pourront pas avoir lieu sur base de cette disposition.

M. Mosar ne souhaite pas que les travaux de la Commission des Finances et du Budget soient menés sous la pression du GAFI.

M. Arendt remarque que l'IRE a communiqué son avis à la Chambre des Députés et aux membres de la Commission.

Un représentant du ministère des Finances signale que le commentaire de l'article 8 précise que la disposition de cet article « vise les personnes soumises à la surveillance de l'AED qui ne font pas l'objet d'une vérification de leur honorabilité professionnelle par une autre instance antérieure à leur enregistrement en tant que prestataire de services aux sociétés et fiducies, il s'agit notamment des administrateurs indépendants. ». L'AED contrôle uniquement les personnes soumises à son contrôle anti-blanchiment. Les avocats et les professionnels du secteur financier ne sont ainsi pas concernés par ce contrôle en raison du contrôle déjà effectué par le barreau ou la CSSF selon les cas.

Le présent projet de loi n'intervient pas dans la réglementation de l'accès aux comptes bancaires. Il est rappelé que la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ne prévoit pas l'enregistrement des transactions bancaires et des montants figurant sur ces comptes dans le système électronique en question. La loi du 25 mars 2020 limite strictement l'accès direct au système électronique à deux autorités, à savoir à la CRF (cellule de renseignement

financier) et à la CSSF en tant que gestionnaire du système. D'autres autorités peuvent, dans le cadre de leurs missions de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, demander des informations au gestionnaire du registre des comptes bancaires.

M. Mosar indique que le problème du double contrôle se pose pour les avocats et réviseurs, par exemple, qui siègent dans des conseils d'administration non pas en tant qu'avocats ou réviseurs, mais en tant qu'administrateurs indépendants. Ces avocats et réviseurs ont déjà passé un contrôle d'honorabilité professionnelle. M. Mosar signale que, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 25 mars 2020, l'Ordre des avocats a envoyé de longs formulaires (contenant 66 questions) à ses membres. Une partie des personnes concernées ont, en sus, reçu un formulaire de l'AED leur demandant de s'inscrire le cas échéant auprès de l'AED en tant que prestataire de services aux sociétés et aux fiducies. Cette procédure d'enregistrement aurait entretemps été suspendue par l'AED.

Le représentant du ministère des Finances confirme qu'un formulaire a été envoyé par l'AED et que des concertations au sujet de son contenu sont en cours. Il explique que l'objectif de la présente disposition n'est pas d'introduire des doubles contrôles, mais d'assurer que tous les administrateurs aient été soumis à un contrôle d'honorabilité professionnelle. L'avocat siégeant dans un conseil d'administration dans le cadre de son activité d'avocat ne sera évidemment pas soumis à un contrôle par l'AED.

Suite à ces explications, M. Mosar souhaite que l'article 8 soit précisé.

Le représentant du ministère des Finances attire l'attention sur le fait que la problématique soulevée par M. Mosar ne trouve pas sa source dans l'article 8 du présent projet de loi qui précise uniquement les dispositions particulières en matière d'honorabilité professionnelle applicables aux personnes physiques et morales exerçant l'activité de prestataire de services aux sociétés et fiducies, mais qu'elle touche plutôt l'article 2-1 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 qui précise que « L'AED est l'autorité de contrôle chargée de veiller au respect par les professionnels non visés aux paragraphes (1) à (7), de leurs obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévues par les articles 2-2 à 5 et les mesures prises pour leur exécution ».

M. Michel Wolter informe les membres de la Commission qu'il est administrateur dans deux sociétés du secteur financier. Pour l'une des sociétés, il dispose d'une habilitation du CAA, pour l'autre de la CSSF. Le 15 décembre 2020, il a reçu un courrier du service « criminalité financière » de l'AED lui demandant de remplir un formulaire de demande d'enregistrement des prestataires de services aux sociétés et fiducies avant le 4 janvier 2021. En début de formulaire, il est demandé à la personne concernée d'indiquer si elle exerce une des six catégories de services prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 8 de la loi modifiée du 12 novembre 2004. Or, suivant sa compréhension, aucune de ces six catégories ne correspondrait aux services prestés par un administrateur indépendant. M. Wolter a adressé un courrier au directeur de l'AED pour lui signifier ce problème. En date du 8 janvier 2021, il a reçu une réponse l'informant de la suspension de la procédure dans l'attente de clarifications juridiques. M. Wolter conclut qu'il est nécessaire d'analyser la problématique d'un éventuel double contrôle des administrateurs.

M. Roth revient aux propos selon lesquels la loi du 25 mars 2020 limite strictement l'accès direct au système électronique à deux autorités, à savoir à la CRF (cellule de renseignement financier) et à la CSSF. Il cite à nouveau un passage d'une interview du ministre de la Sécurité intérieure parue dans le Tageblatt samedi dernier et souhaite savoir si le ministère des Finances prévoit de donner accès au système électronique à la Police à des fins administratives.

Le représentant du ministère des Finances reconfirme que la loi du 25 mars 2020 limite strictement l'accès direct au système électronique à deux autorités, à savoir à la CRF (cellule de renseignement financier) et à la CSSF en tant que gestionnaire du système, et d'autres autorités peuvent, dans le cadre de leur mission de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, demander un accès aux informations.

M. Mosar demande si le contrôle (et la sanction) anti-blanchiment de la CRF se limite aux cas de soupçons de financement du terrorisme ou s'il peut également être exercé dans le cas d'autres formes de blanchiment. Il fait allusion au blocage récent de comptes bancaires de résidents pour d'autres motifs de blanchiment (il cite l'exemple de l'abus de faiblesse).

Le représentant du ministère des Finances explique que la CRF relève du ministère de la Justice et qu'il appartient donc aux représentants de ce ministère d'apporter des précisions au sujet des interventions de la CRF. Il ajoute que le blanchiment est basé sur une série d'infractions primaires allant au-delà du financement du terrorisme. Les autorités de contrôle anti-blanchiment interviennent dans tout cas de blanchiment, comme le prévoient d'ailleurs les dernières directives en la matière.

En réponse à une question de M. Roth, il confirme que les dispositions de la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique (...) stipulent que les autorités nationales autres que la CSSF et la CRF 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 des données du fichier (système électronique).

M. Roth repose la question d'un éventuel accès de la Police au système électronique à des fins purement administratives sur base de la législation actuelle.

Le représentant du ministère des Finances reconfirme sa réponse précédente.

Le Président de la Commission suggère que ce volet soit abordé dans la commission parlementaire concernée.

M. Mosar ne conteste aucunement que la PJ ou qu'un fonctionnaire de police puisse, sur base d'un mandat judiciaire dans le cadre d'une enquête en matière de lutte contre le blanchiment, accéder aux comptes bancaires. Il se demande cependant si, indépendamment de toute enquête de ce type, un agent de police peut accéder à ce type d'information. Il souhaiterait que les deux ministres concernés (Justice et Finances) répondent une fois pour toutes à cette question.

M. Arendt propose qu'une réunion jointe ait lieu à ce sujet.

La Commission décide d'accorder une suite positive à cette proposition.

Le Président conclut que l'avis de la CNPD sera demandé (en insistant sur la nécessité d'une réponse rapide) et que l'avis de la Chambre de commerce sera examiné au cours de la prochaine réunion.

L'adoption du projet de rapport est reportée à une prochaine réunion. (Note de la Secrétaire-administrateur : le projet de rapport est adopté au cours de la réunion du 25 janvier 2021.)

3. Divers

Le Président revient aux propositions de courriers à envoyer dans le cadre des travaux de préparation du débat d'orientation sur la fiscalité (ces propositions ont été envoyées par mail aux membres de la Commission le matin-même). Il signale que les membres de la Commission peuvent encore communiquer leurs propositions de modifications au cours des prochains jours.

M. François Benoy remarque que, parmi les impôts énumérés dans les courriers, ne figurent ni un impôt sur les revenus issus de la spéculation (taxe sur la spéculation), ni la taxe foncière. Il demande ensuite que le suivi de la taxation environnementale soit évoqué dans le courrier. Quant à la répartition de la charge fiscale entre personnes physiques et sociétés, il serait également important d'analyser la répartition de cette charge parmi les personnes physiques.

Le Président signale que ce dernier point figure déjà dans le projet de courrier. Il rappelle qu'il avait été décidé, en présence du Président de la Commission des Affaires intérieures, que le sujet de la taxe foncière serait abordé au sein de cette commission parlementaire. Sur proposition de M. Michel Wolter, il est décidé d'en informer cette commission par courrier.

Luxembourg, le 5 février 2021

La Secrétaire-administrateur,
Caroline Guezennec

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