



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2022

Ordre du jour :

1. Désignation d'un nouveau Vice-Président de la Commission des Finances et du Budget
2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 26 novembre 2021
3. 7348 Projet de loi relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant :
1° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et
2° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
- Présentation des amendements gouvernementaux
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Programme de travail de la Commission européenne pour l'année 2022 : Détermination des priorités de la Commission des Finances et du Budget
5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor (ministère des Finances)
Mme Yasmin Gabriel, du Trésor (ministère des Finances)

M. Pitt Sietzen, du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Désignation d'un nouveau Vice-Président de la Commission des Finances et du Budget

Les membres de la Commission désignent unanimement M. Yves Cruchten comme nouveau Vice-Président de la Commission.

2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 26 novembre 2021

Le projet de procès-verbal est approuvé.

3. 7348 Projet de loi relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant :
1° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et
2° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

Les membres de la Commission examinent article par article l'avis du Conseil d'Etat, les amendements gouvernementaux et l'avis complémentaire du Conseil d'Etat pour le détail desquels il est prié de se référer aux documents parlementaires 7348³, 7348⁴ et 7348⁷.

En guise d'introduction, le représentant du ministère des Finances explique qu'à l'heure actuelle les comptes et coffres-forts dits « dormants » ou « inactifs » et les contrats d'assurance vie tombés en déshérence sont régis au Luxembourg par le droit commun ainsi que par les dispositions contractuelles applicables. Par le présent projet de loi, le Luxembourg entend se doter d'un cadre légal spécifique en la matière, à l'instar de la France et de la Belgique, en définissant un cadre légal régissant ces comptes, coffres-forts et contrats d'assurance vie.

L'objectif est double : d'une part, il s'agit de renforcer la protection des épargnants et bénéficiaires de certaines prestations d'assurance en leur facilitant la recherche de leurs comptes, coffres-forts et contrats d'assurance et, d'autre part, de renforcer la sécurité juridique pour les banques et assureurs en précisant leurs obligations professionnelles.

Pour rappel, le projet de loi comporte les trois volets principaux suivants :

- (i) un volet préventif qui définit une série de mesures visant à prévenir l'inactivité des comptes et coffres-forts ainsi que la déshérence des contrats d'assurance respectivement à rétablir le contact par des procédures d'information et de recherches ;
- (ii) un volet consignation qui définit l'obligation de consigner les avoirs après une inactivité ou déshérence prolongée ainsi que les procédures particulières à suivre en matière de consignation ; et
- (iii) un volet restitution qui prévoit des dispositions en vue de la restitution des avoirs consignés.

Chapitre I^{er} – Définitions et dispositions générales

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi est consacré aux définitions.

Article 1^{er}, point 5

La définition du « compte » a été conçue dans l'optique de viser toutes sortes de comptes qu'un titulaire peut détenir auprès d'un établissement.

A l'instar de la circulaire CSSF 15/631 relative aux comptes dormants ou inactifs, cette définition comprend donc toutes sortes de comptes qui peuvent faire l'objet d'une relation d'affaires avec un établissement, à l'exception des coffres-forts. Sont également visés les comptes dit « omnibus », dans lesquels on peut identifier les parts revenant à chaque client individuel.

Par le biais de **l'amendement gouvernemental 1^{er}**, le point-virgule devient un point et sont rajoutées les phrases suivantes : « Est également visé tout compte clôturé pour lequel l'établissement demeure encore dépositaire des avoirs y déposés. Ne sont pas visés les comptes de monnaie électronique au sens de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ; ».

Cet amendement donne d'abord suite aux interrogations du Conseil d'Etat concernant l'article 7, paragraphe 2, de la loi en projet en complétant la définition du terme « compte » pour préciser que les comptes clôturés pour lesquels l'établissement demeure encore dépositaire des avoirs y déposés sont également visés par ce terme. Ces comptes clôturés sont en effet assimilés aux comptes ouverts pour l'application de la loi en projet en son intégralité.

Discussion :

M. Laurent Mosar revient à l'avis complémentaire de la Chambre de commerce selon laquelle « Suite aux amendements gouvernementaux, la définition du « compte » inclut tout compte clôturé, ce qui a eu pour conséquence la suppression de l'article 7 (2) du Projet Bis. Cependant, l'article 7 (2) spécifiait qu'un compte clôturé « *est assimilé à un compte inactif lorsqu'il n'y a eu aucune manifestation, sous quelque forme que ce soit, de la part de l'ancien titulaire auprès de cet établissement pendant un délai de six ans depuis la clôture du compte* ». Or, avec cette modification, on ne tient plus compte de la date de clôture du compte en question pour déterminer le début de l'inactivité, critère aisément identifiable. Dorénavant, il faudra rechercher la date de la dernière opération ou de la dernière manifestation du titulaire du compte. La Chambre de Commerce demande de réintroduire cette spécification du régime applicable aux comptes clôturés dont la suppression n'était par ailleurs pas demandée par le Conseil d'Etat. ».

Selon M. Mosar, la nouvelle disposition représente une charge administrative supplémentaire pour les établissements bancaires et risque de heurter des dispositions du RGPD. Il souhaite connaître les raisons de la modification entreprise par le biais de l'amendement 1^{er}.

La représentante du ministère des Finances explique que l'amendement donne d'abord suite aux interrogations du Conseil d'Etat concernant l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi qui stipulait initialement que « (2) Pour les besoins de la présente loi, un compte clôturé pour lequel l'établissement demeure encore dépositaire des avoirs y déposés est assimilé à un compte inactif lorsqu'il n'y a eu aucune manifestation, sous quelque forme que ce soit, de la part de l'ancien titulaire auprès de cet établissement pendant un délai de six ans depuis la clôture du compte. ».

Or, dans son avis, le Conseil d'Etat s'est demandé pour quelles raisons la situation d'un compte clôturé n'est considérée qu'après un délai de six ans : est-ce que pour ce type

d'inactivité les procédures fixées aux articles 5 et 6 de la loi en projet ne s'appliquent pas ? Il a demandé d'assortir le texte sous revue des précisions nécessaires pour ce cas de figure.

C'est à des fins de cohérence et de lisibilité que le texte de l'article 7, paragraphe 2 a été supprimé et remplacé par une phrase à l'article 1^{er}, paragraphe 5 pour assimiler les comptes clôturés aux comptes ouverts pour l'application de la loi en projet en son intégralité.

Cela signifie certes pour les établissements bancaires qu'ils doivent entreprendre les mêmes démarches à l'égard des comptes clôturés que celles à l'égard des comptes ouverts, mais l'harmonisation du point de départ de l'inactivité pour les deux types de comptes et donc des procédures (dont l'information du titulaire de compte) constitue finalement une simplification et apporte une égalité de traitement des titulaires de comptes clôturés par rapport à ceux de comptes ouverts.

En se basant sur son expérience de banquier, le représentant du ministère des Finances ajoute que les systèmes informatiques des établissements bancaires sont généralement capables de facilement retracer les derniers mouvements ou opérations effectués sur « leurs » comptes. L'application de la future loi exigera certes une adaptation des procédures, mais l'envergure de cette adaptation ne devrait pas être très importante.

*

Quant à l'ajout de la phrase (par le biais de **l'amendement gouvernemental 1^{er}**), selon laquelle « Ne sont pas visés les comptes de monnaie électronique au sens de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ; », il n'opère **aucun changement quant au fond**. Il vise seulement à clarifier que les comptes de monnaie électronique au sens de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ne sont pas visés par le terme « compte » tel que défini à l'article 1^{er}, point 5^o, du projet de loi. En effet, les comptes de monnaie électronique n'ont pas vocation à entrer dans le champ d'application du présent projet de loi. Pour ces comptes, les établissements et autres professionnels du secteur financier doivent continuer à respecter les obligations issues de la circulaire CSSF 15/631 concernant les comptes dormants ou inactifs, à côté des obligations de vigilance, d'organisation interne, de coopération etc... issues notamment de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement et des textes en matière de LBC/FT qui sont applicables de manière générale.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Discussion :

- En réponse à une question de M. André Bauler, la représentante du ministère des Finances confirme que la future loi ne s'appliquera pas aux bitcoins et monnaies virtuelles qui sont, en général, détenus dans des portefeuilles et non des comptes.
- M. Mosar regrette que la monnaie électronique soit exclue du champ d'application de la future loi. Il souhaite savoir quel « secteur » s'est exprimé en faveur d'une telle exclusion, alors que la Chambre de commerce, dans son avis complémentaire, déclare que « Cette exclusion des comptes de monnaie électronique du champ d'application du projet de loi serait donc à reconsidérer. ».

La représentante du ministère des Finances explique qu'il n'a jamais été prévu de faire tomber les comptes de monnaie électronique dans le champ d'application du présent projet de loi. Il est également précisé que dans le cadre des travaux de préparation des

amendements gouvernementaux, le ministère a eu de nombreux échanges avec l'ABBL à ce sujet pour aboutir au texte retenu.

Il est encore spécifié que les comptes de monnaie électronique sont, en général, des comptes sur lesquels est chargé de l'argent pour être ensuite dépensé lors d'achats effectués sur internet ; les montants « conservés » sur ces comptes sont, dans la plupart des cas, peu élevés.

Le représentant du ministère des Finances précise qu'il y a lieu de faire la différence entre monnaie électronique (libellée en euros ou une autre devise) et monnaie virtuelle (qui ne correspond pas à une devise émise par une banque centrale). Il attire l'attention sur le fait que la législation luxembourgeoise considère comme « dépôts » uniquement les dépôts « classiques » et exclut donc les monnaies électroniques. Finalement, la logique du présent projet de loi ne peut que difficilement s'appliquer aux établissements de monnaie électronique fonctionnant d'une manière différente de celle des banques traditionnelles. La législation en vigueur dans d'autres Etats membres se base d'ailleurs sur les mêmes principes que ceux du présent projet de loi.

M. Mosar souligne que parmi les établissements auxquels s'adresse le projet de loi, il y en a qui offrent des comptes de monnaie électronique à leurs clients. Selon lui, il n'y aurait pas lieu de traiter ces établissements de manière différente.

Le représentant du ministère des Finances réitère la surprise du ministère des Finances face à la prise de position de la Chambre de commerce demandant une reconsidération de ce point. Il répète que les dépôts de monnaie électronique ne sont pas considérés en tant que dépôts par la législation actuelle et une modification de cette position à l'endroit du présent projet de loi constituerait une incohérence par rapport au reste de la législation. Si la notion de « dépôt » était reconsidérée à l'avenir, l'inclusion des monnaies électroniques dans le champ d'application du présent projet de loi deviendrait évidemment envisageable.

*

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Article 1^{er}, point 10

La définition du terme « titulaire » vise à la fois les personnes physiques et morales et est alignée sur la définition prévue au point E,1) de la section VIII de l'annexe 1 à la loi du 18 décembre 2015 concernant l'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale.

En cas de représentation (par exemple mandat, procuration, représentation légale...) du titulaire par un représentant, le droit commun s'applique. A titre d'exemple, lorsqu'un Family Office a ouvert un compte auprès d'un établissement pour le compte d'un client, ce client est enregistré ou identifié comme titulaire par l'établissement et ce même si le Family Office a reçu mandat du client pour effectuer certaines opérations en relation avec ce compte. Encore à titre d'exemple, pour un compte ouvert par une société, la société elle-même est enregistrée ou identifiée comme titulaire par l'établissement bien que les opérations faites sur ce compte sont initiées par les représentants légaux de cette société ou des mandataires spéciaux.

A l'égard des coffres-forts, le terme « titulaire » vise également les personnes physiques ou morales auxquelles un coffre-fort a été mis à disposition par un établissement.

Le Conseil d'Etat remarque que les auteurs du projet de loi expliquent qu'« en cas de représentation [...] du titulaire par un représentant, le droit commun s'applique ». Or, le Conseil d'Etat donne à considérer que la législation française parle du « titulaire du compte, son représentant légal ou la personne habilitée par lui »¹. En outre, la circulaire n° 15/631 de la CSSF fait la distinction entre un « client » et « son représentant autorisé ». Le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de la loi en projet de préciser le point 10 sous rubrique dans ce sens.

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est signalé que le commentaire des articles concernant la disposition sous revue précise qu'en cas de représentation (par exemple mandat, procuration, représentation légale), le droit commun s'applique. A titre d'exemple, pour les besoins de l'article 2 de la loi en projet, lorsqu'un représentant autorisé effectue des opérations au nom et pour le compte du titulaire, ces opérations sont à considérer comme des opérations « du titulaire », puisque ce dernier a été valablement représenté. Dans une même optique, la signature de l'accusé de réception visé à l'article 5 par un représentant autorisé équivaudra à une signature par le titulaire selon les règles du droit commun. Par contre, l'information requise en vertu de l'article 5 est à envoyer au titulaire enregistré comme tel par la banque et non pas au représentant autorisé. La banque pourra néanmoins être amenée à contacter le représentant autorisé dans le cadre des recherches complémentaires requises en vertu de l'article 6 aux fins de retrouver le titulaire du compte. Le texte du projet de loi, lu ensemble avec le commentaire des articles est assez clair sur ce point et ne nécessite donc pas de modifications.

Article 2

L'article 2 a pour objet de définir clairement le moment qui est à considérer comme le point de départ de l'inactivité aux fins de la présente loi en projet et à définir ce qu'il faut comprendre par « l'inactivité » d'un compte, d'un coffre-fort ou d'un contrat d'assurance.

Ainsi, pour les comptes, il s'agit du jour à partir duquel le titulaire n'a pas effectué d'opération au titre du compte ou de tout autre compte ou coffre-fort détenu par lui auprès du même établissement et à partir duquel il n'y a eu aucune manifestation, sous quelque forme que ce soit, de la part du titulaire auprès de l'établissement qui détient le compte.

La manifestation du titulaire auprès de l'établissement peut prendre toute sorte de forme, telle que la présentation en personne auprès de l'établissement, la correspondance par courrier, email, web-banking, par le biais d'une application ou encore la communication par vidéoconférence ou téléphone.

Lorsque le titulaire détient plusieurs comptes auprès d'un même établissement, les critères s'apprécient par rapport à l'ensemble de ces comptes. A titre d'exemple, un compte d'épargne ou un compte-titres ne pourra pas devenir inactif si le titulaire effectue régulièrement des opérations sur le compte courant qu'il détient auprès du même établissement. De même, en cas d'absence d'opération ou de manifestation de la part du titulaire sur l'ensemble de ses comptes, l'ensemble de ses comptes auprès du même établissement sont alors considérés comme inactifs.

Pour les coffres-forts, le point de départ de l'inactivité est le jour à partir duquel il n'y a eu aucune manifestation, sous quelque forme que ce soit, de la part du titulaire d'un coffre-fort auprès de l'établissement qui détient le coffre-fort. Le fait d'effectuer des opérations au titre d'un compte détenu auprès du même établissement constitue une manifestation.

¹ Cf. Loi n°2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

Pour les contrats d'assurance, le point de départ de l'inactivité est le jour à partir duquel l'entreprise d'assurance a connaissance de l'exigibilité de la prestation d'assurance due en vertu d'un contrat d'assurance et pour lequel aucun bénéficiaire n'a fait valoir un droit sur ces prestations d'assurance. Pour davantage d'explications, il est renvoyé au commentaire de l'article 23. Il convient toutefois de souligner qu'est assimilé au jour de la connaissance de l'exigibilité de la prestation d'assurance, le cas où la prestation est présumée exigible en application de l'article 20. Il est également clarifié que pour les contrats d'assurance dont l'exigibilité des prestations est présumée en application de l'article 20, paragraphes 1^{er} ou 2, l'inactivité prend fin par toute manifestation de la part de l'assuré.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 2, paragraphe 1^{er}, établit le point de départ de l'inactivité pour les comptes, coffres-forts et contrats d'assurance. Au commentaire des articles, les auteurs expliquent que la manifestation du titulaire d'un compte ou d'un coffre-fort « peut prendre toute sorte de forme, telle que la présentation en personne auprès de l'établissement, la correspondance par courrier, email, webbanking, par le biais d'une application ou encore la communication par vidéoconférence ou téléphone » et qu'« il est crucial aux fins de la présente loi en projet, que les établissements et les entreprises d'assurance soient en mesure de retracer les manifestations du titulaire ». Même si les auteurs ont emprunté cette formule de la législation française, le Conseil d'Etat s'interroge sur la praticabilité d'une telle démarche, étant donné qu'elle implique que dorénavant les établissements de crédit et les entreprises d'assurances sont obligés de documenter toute « manifestation » d'un client.

La représentante du ministère des Finances explique que les banques et assurances n'ont, au cours des travaux préparatoires du présent texte de loi, aucunement manifesté de réticences face à ces obligations. Les réglementations KYC et AML (lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme) présupposent déjà l'existence de bonnes relations entre les établissements concernés et leurs clients et prévoient donc déjà des obligations de contact régulier (et donc des outils/systèmes) similaires.

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat demande de reprendre au point 1 la formulation employée au point 2 du paragraphe 1^{er} sous revue. En effet, le libellé actuel du point 1 laisse supposer qu'il s'agit d'une condition cumulative, à savoir de ne pas avoir effectué d'opération au titre d'un compte et de ne pas s'être manifesté auprès de l'établissement. Or, les auteurs ont visé les deux cas de figure ; voilà pourquoi il y a lieu d'employer la formule du point 2, sinon de remplacer, au point 1, le mot « et » par « ou ».

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il n'y a pas lieu de modifier le texte. En effet, l'inactivité ne peut débuter qu'au moment où les *deux* conditions sont remplies *de manière cumulative*, c'est-à-dire le titulaire n'a pas effectué d'opération au titre d'un de ses comptes *et* il ne s'est pas manifesté d'une autre manière auprès de l'établissement. A noter que le libellé du point 2° vise surtout à clarifier pour les titulaires d'un coffre et d'un compte auprès du même établissement, qu'une opération au titre du compte vaut également manifestation relativement au coffre.

En ce qui concerne plus particulièrement le dernier alinéa de l'article 2, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat exige sa suppression, étant donné que le paragraphe 2 englobe déjà la définition de « manifestation du titulaire » et détermine à suffisance « la dernière manifestation du titulaire ».

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il n'y a pas lieu de suivre l'avis du Conseil d'Etat sur ce point. Le dernier alinéa de l'article 2, paragraphe 1^{er}, contient en effet des précisions quant aux concepts de « dernière manifestation du titulaire » et de « date de connaissance de l'exigibilité de la prestation d'assurance » qui sont utiles et

nécessaires pour l'application de la loi en pratique et qui ne sont pas couvertes par le paragraphe suivant.

En outre, le Conseil d'Etat donne à considérer que les auteurs ont rédigé le texte de la loi en projet du point de vue des établissements bancaires et assurances en déterminant leurs obligations en cas d'inactivité d'un compte, coffre-fort ou par rapport à un contrat d'assurance. Or, le Conseil d'Etat ne saurait admettre que les résultats des démarches à entreprendre par les établissements et entreprises d'assurance soient considérés comme preuves irréfragables, surtout lorsque le titulaire d'un compte ou coffre-fort ou lorsque le bénéficiaire d'un contrat d'assurance peut apporter la preuve qu'il s'est effectivement manifesté auprès de l'établissement, nonobstant le fait que selon le dossier et la documentation de l'établissement ce n'était pas le cas. Dès lors, le Conseil d'Etat recommande de compléter l'article sous revue dans ce sens.

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 2**, l'article 2, paragraphe 1^{er}, du projet de loi est modifié comme suit :

Les points 1° à 3° visent à redresser des imperfections linguistiques.

Le point 4° vise à donner suite à l'avis du Conseil d'Etat en complétant l'alinéa 2 pour clarifier que les informations ressortant des dossiers des établissements ou entreprises d'assurance ne sauraient constituer des preuves irréfragables.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Discussion :

M. Mosar revient au commentaire de la Chambre de commerce portant sur l'amendement gouvernemental 2 et selon lequel « Le contrat de capitalisation n'est pas expressément visé par la présomption d'exigibilité prévue sous l'article 20 du Projet Bis ». Cependant, les commentaires renvoient à l'article 2 du Projet Bis, de telle sorte que la Chambre de commerce estime que le contrat de capitalisation pourrait tomber sous cette acceptation. Dans ce cas, l'arrivée du terme équivaldrait non pas à une présomption d'exigibilité mais à l'exigibilité elle-même. Toutefois, par souci de clarification, il serait utile de préciser que le renvoi porte sur l'article 2, 3° visant les « contrat d'assurance » dont le terme est défini sous l'article 1,6° suivant lequel le contrat d'assurance est défini comme suit :

6° « contrat d'assurance » : un contrat d'assurance au sens de l'article 1er, point A, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance et portant sur une des formes d'assurances ou d'opération visées à l'annexe II de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, ou tout autre contrat considéré comme contrat d'assurance ou de capitalisation par la loi applicable au contrat ;

Il fait ensuite allusion aux courriers, datés du 24 juillet 2020 et du 29 mars 2021 et contenant une proposition d'amendement (ajout d'un point 4° au paragraphe 1^{er} de l'article 2), que la CGFP a fait parvenir à la Commission des Finances et du Budget. La proposition d'amendement avait pour but de tenir compte des particularités de fonctionnement des caisses d'épargne-logement.

M. Mosar demande s'il ne serait pas nécessaire d'apporter les précisions demandées par la Chambre de commerce et la CGFP au projet de loi.

Le représentant du ministère des Finances signale qu'une entrevue entre le ministère des Finances et le Président de la CGFP a eu lieu à ce sujet. Il apparaît que la CGFP est intervenue pour le compte d'une caisse d'épargne-logement. Un courrier reprenant les

conclusions de l'entrevue a été adressé à la CGFP le 28 juin 2021 par le ministère. En fait, la loi en projet ne prévoit pas de traitement différent pour les comptes d'épargne classiques et les comptes d'épargne-logement pour les besoins du présent projet de loi. De même, les obligations incombant aux caisses d'épargne-logement seront les mêmes que celles des banques classiques, c'est-à-dire de s'assurer endéans de certains délais que leurs clients « existent » toujours.

M. Mosar demande qu'une copie du courrier du 28 juin 2021 adressé par le ministère des Finances à la CGFP soit communiquée à la Commission des Finances et du Budget.

Le représentant du ministère des Finances répond par l'affirmative. (Note de la secrétaire-administrateur : le courrier en question a été communiqué aux membres de la Commission par email du 28 janvier 2022 et par courrier électronique du 31 janvier 2022. Il est précisé dans ce courrier que : « la manifestation du titulaire de l'établissement visée à l'article 2, paragraphe 1^{er}, du projet de loi peut prendre toute sorte de forme, telle que la présentation en personne auprès de l'établissement, la correspondance par courrier, email, web-banking, par le biais d'une application ou encore la communication par vidéoconférence ou téléphone. (...). Les caisses d'épargne-logement pourront ainsi empêcher le départ de l'inactivité d'un compte en établissant le contact avec l'épargnant-logement, de manière pragmatique, par tous moyens, et notamment ceux repris ci-dessus. Ces prises de contact « préventives » permettront en outre aux caisses d'épargne-logement de se convaincre de manière régulière de l'actualité et de la complétude des informations client à leur disposition. »)

Le Président de la Commission constate qu'une société privée tente d'influencer le processus législatif par le biais de la CGFP.

Quant aux contrats de capitalisation visés par la proposition d'amendement de la Chambre de commerce (ajout d'un bout de phrase au point 6^o de l'article 1^{er}), la représentante du ministère des Finances explique que l'article 2 fixe la règle générale selon laquelle est considéré comme point de départ de l'inactivité pour les contrats d'assurance le jour à partir duquel l'entreprise d'assurance a connaissance de l'exigibilité des prestations d'assurance dues en vertu du contrat et pour lequel aucun bénéficiaire n'a fait valoir un droit sur ces prestations d'assurance. L'article 20 règle les cas de présomption d'exigibilité. Le Conseil d'Etat a, dans son avis, demandé de compléter cet article en raison de l'article 1^{er}, point 6, qui vise également les contrats de capitalisation, alors que ces contrats ne prévoient pas de « tête assurée » et que le bénéficiaire d'un tel contrat est soit le preneur d'assurance, soit un ayant droit.

La représentante du ministère précise (tout comme le fait le courrier reprenant les amendements gouvernementaux) qu'il convient de considérer que l'article 20 prévoit des cas de présomption d'exigibilité de la prestation d'assurance lorsque cette exigibilité est liée au décès ou à la survie de la personne de l'assuré. Les contrats de capitalisation pour lesquels l'exigibilité de la prestation d'assurance n'est pas liée au décès ou à la survie de la personne de l'assurée ne tombent pas sous le champ d'application de l'article 20 et l'exigibilité de la prestation d'assurance ne se présume donc tout simplement pas. Au contraire, la prestation d'assurance étant exigible au terme du contrat, l'article 2 peut s'appliquer directement. Il a dès lors été décidé de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat sur ce point.

Article 3

L'article 3 définit les missions de la CSSF et du CAA dans le cadre du présent projet de loi. Il s'agit là de missions qui leur sont confiées purement en vertu du droit national, et qui par exemple pour la CSSF, ne s'inscrivent pas dans ses missions prudentielles attribuées en vertu de la directive 2013/36/UE. La CSSF et le CAA sont compétents pour la surveillance

de l'ensemble des étapes antérieures aux démarches entourant la consignation à proprement parler, qui, elle, concerne la caisse de consignation.

Le Conseil d'Etat fait des propositions d'ordre légistique qui sont entièrement reprises.

Article 4

L'objet de la présente disposition est de prévenir toute inactivité de compte par le biais d'un contact régulier entre établissements et titulaires, ainsi que par la mise en place dans les établissements de procédures et de règles d'organisation adaptées pour identifier les comptes qui sont susceptibles de devenir inactifs et pour en assurer le suivi.

Comme relevé également dans la circulaire CSSF 15/631 relative aux comptes dormants ou inactifs, un contact régulier entre établissements et titulaires s'impose d'ailleurs aux établissements en vertu d'autres textes législatifs applicables, en particulier ceux relatifs à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et en matière de marchés financiers. Les procédures internes des établissements devraient prévoir toutes mesures utiles pour mettre à jour les informations et documents relatifs à la relation d'affaires.

L'article sous avis n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 3**, à l'article 4, paragraphes 2, alinéa 2, et 3, du projet de loi, les références à « l'article 7, paragraphe 1^{er} » sont remplacées par des références à « l'article 7 ». Cet amendement donne suite aux modifications opérées par l'amendement gouvernemental 6.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Article 5

La présente disposition fait également partie du volet préventif du projet de loi. Ainsi, l'établissement doit informer le titulaire que son compte est susceptible de devenir inactif avant que tel ne soit le cas dans une optique de sauvegarde des intérêts du titulaire. Cette information est obligatoire lorsque la dernière opération effectuée par le titulaire et la dernière manifestation du titulaire auprès de l'établissement remontent à trois ans.

L'établissement doit adresser cette information au titulaire par tout moyen dans les trois mois suivant l'expiration du délai de trois ans, afin de prévenir le titulaire suffisamment tôt que son compte est susceptible de devenir inactif.

Il est prévu que cette information doit également être confirmée par l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception à la dernière adresse connue du titulaire. La signature de l'accusé de réception par le titulaire est assimilée à une manifestation du titulaire et le compte n'est donc pas inactif. L'établissement sera particulièrement vigilant lorsque la lettre recommandée est retournée à l'établissement pour défaut de domicile connu du titulaire.

L'établissement veillera à bien documenter les démarches entreprises afin d'informer le titulaire. Etant donné que l'établissement est débiteur d'une obligation d'information, il doit en principe établir qu'il a satisfait à celle-ci.

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de préciser, dans le texte de la loi en projet, « les conséquences attachées à l'inactivité d'un compte » que les établissements sont obligés de communiquer en renvoyant aux articles pertinents de la loi en projet.

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il convient de noter que les conséquences attachées à l'inactivité d'un compte se retrouvent réparties à travers tout le texte du projet de loi et une référence aux articles pertinents n'ajouterait rien à la lisibilité du texte. Dans le commentaire des articles, les auteurs du texte du projet de loi ont par ailleurs précisé les indications minimales à faire par les établissements. Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte.

Le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} dispose que l'établissement aura recours aux données qui sont à sa disposition pour adresser cette information. L'information est confirmée par une lettre recommandée avec accusé de réception. À la fin du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les auteurs précisent que « la signature de l'accusé de réception par le titulaire est assimilée à une manifestation du titulaire pour les besoins de la présente loi ». Le Conseil d'Etat demande de préciser cette formulation en écrivant « la signature par le titulaire ou pour le compte du titulaire [...] ».

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est renvoyé aux explications concernant l'article 1^{er}, point 10° et il n'y a donc pas lieu de modifier le texte.

Selon le Conseil d'Etat, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase, il convient de supprimer les termes « du présent alinéa », pour être superfétatoires. Cette observation vaut également pour l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase, l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, l'article 21, alinéa 2, troisième phrase, et l'article 24, alinéa 2, deuxième phrase.

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est décidé de suivre cette recommandation.

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 4**, à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi, le terme « Cette » en début de la troisième phrase est remplacé par les termes « Lorsque la somme des soldes de tous les comptes détenus par un titulaire auprès du même établissement excède 100 euros ou son équivalent en devises étrangères ou instruments financiers au jour suivant l'expiration du délai de trois ans prévu à l'alinéa 1^{er}, cette ».

L'amendement vise à éviter d'imposer une charge administrative relativement lourde aux établissements lorsque les avoirs et dépôts inscrits sur les comptes concernés sont aussi modestes qu'il peut être de l'intérêt du titulaire de ne pas voir ces dépôts encore diminués du fait de l'imputation des frais liés à l'envoi d'une lettre recommandée. A noter que la loi française ne requiert pas d'envoi par lettre recommandée, une communication par tout moyen étant considérée comme suffisante dans tous les cas.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Le paragraphe 2 couvre les situations où la connaissance par l'établissement du décès du titulaire physique ou de la dissolution du titulaire personne morale est postérieure à l'information faite en vertu du paragraphe 1^{er}.

L'information des ayants droit connus par l'établissement constitue un élément préventif important. Celle-ci devra alors être faite dans le mois suivant la prise de connaissance du décès du titulaire. Lorsque les ayants droit ne sont pas connus par l'établissement, l'identité de ceux-ci pourrait se révéler aux cours des recherches complémentaires et dans ce cas, l'information des ayants droit devrait se faire dans le mois de l'identification de ceux-ci.

Il est encore noté que la seule signature de l'accusé de réception par un ayant droit n'est en principe pas suffisante pour réactiver le compte. En effet, dans ce cas, le titulaire initial est décédé ou a été dissout de sorte que les éventuels ayants droit devront en tout état de cause réclamer leurs droits sur les avoirs inscrits en compte auprès de l'établissement en respectant les procédures établies à cet effet (p.ex. présentation d'un certificat de notoriété).

Le paragraphe 3 précise que les opérations qui ne sont pas effectuées à l'initiative du titulaire ne sont pas prises en compte pour les besoins de la présente loi.

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 3, l'expression « Pour les besoins de la présente loi » est à supprimer.

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est décidé de suivre cette recommandation.

Le paragraphe 4 vise à éviter des inactivités partielles au cas où un compte serait détenu par plusieurs titulaires, par exemple en cas de compte joint. Dans ce cas, la manifestation ou l'initiation d'opérations par un seul titulaire est suffisante pour maintenir le caractère actif du compte.

Les paragraphes 2 à 4 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 6

L'article 6 prévoit les démarches que les établissements devront entreprendre en termes de recherches complémentaires.

Les obligations de recherche complémentaires prévues sont inspirées des législations belge et française en la matière tout en tenant compte des spécificités de la place financière luxembourgeoise.

Le Conseil d'Etat constate que l'article sous rubrique dispose que l'établissement devra procéder à des recherches complémentaires pour contacter le titulaire ou son ayant droit ou encore pour identifier son ayant droit, si l'application des dispositions prévues à l'article 5 n'a pas été concluante. Au commentaire des articles, les auteurs expliquent que ces recherches complémentaires peuvent avoir la forme de recherches internes, « telle que la consultation d'annuaires publics ou des recherches sur internet », ou bien de « recours à des professionnels, comme des huissiers de justice, avocats ou généalogistes ». Le paragraphe 4 de l'article sous revue prévoit même la possibilité de recourir à des tiers. Toutefois, à l'instar des dispositions de l'article 4, le Conseil d'Etat suggère de compléter le cadre tracé pour effectuer ces « recherches complémentaires » par des éléments concernant éventuellement les méthodes de recherche, leur cadence ou la forme à respecter par les établissements.

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il convient de noter qu'en vertu du commentaire des articles, les recherches complémentaires devront s'effectuer suivant le principe de la proportionnalité et conformément aux procédures internes définies par l'établissement en vertu de l'article 4. Quant à la mise en œuvre pratique des recherches complémentaires, celles-ci peuvent prendre différentes formes et l'établissement tiendra compte de la relation d'affaires avec le titulaire et de son pays de résidence pour assurer l'effectivité des mesures prises. Le commentaire des articles donne certains exemples quant à la forme que ces recherches peuvent prendre, tel qu'indiqué ci-dessus par le Conseil d'Etat. Le paragraphe 4 de l'article sous revue assure en effet que les services de tiers ne pourront être utilisés que si ces tiers sont soumis à une obligation de secret professionnel ou liés par un accord de confidentialité écrit. La nature très souvent transfrontalière des

relations d'affaires implique que la forme que pourront prendre les recherches complémentaires dépendra également du cadre législatif du pays de résidence du client. Le cadre tracé par la loi en projet et son commentaire des articles donne assez d'orientations aux établissements afin de pouvoir décider au cas par cas quelles méthodes de recherche s'avèreraient adéquates et efficaces en pratique. Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte.

L'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, confère aux établissements la possibilité de ne pas procéder à des recherches complémentaires, si les avoirs « détenus sur l'ensemble des comptes détenus auprès du même établissement » ne dépassent pas 2 500 euros. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la notion d'« ensemble des comptes détenus » : comment la limite sera-t-elle calculée si, à côté des avoirs déposés sur les comptes du titulaire, d'autres avoirs du même titulaire sont déposés dans un coffre-fort (cf. aussi article 2, paragraphe 1^{er}, point 2, deuxième phrase), qui dispose que le fait d'effectuer des opérations au titre d'un compte auprès du même établissement constitue une manifestation) ? Comment la limite sera-t-elle calculée en cas de pluralité de titulaires pour un même compte ? Quelles sont les conséquences au cas où un titulaire détiendrait deux comptes, l'un ayant un solde négatif et l'autre un solde positif supérieur à 2 500 euros, mais dont la somme est inférieure à cette limite ? Le Conseil d'Etat demande aux auteurs de préciser le texte sur ce point.

En ce qui concerne l'interrogation du Conseil d'Etat sur la notion d'« ensemble des comptes détenus » à l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il est signalé dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux que, comme le texte l'indique, ce n'est que l'ensemble des comptes détenus auprès du même établissement qui est pris en compte pour le calcul de la limite des 2 500 euros, à l'exclusion des coffres-forts. Tel qu'expliqué dans le commentaire des articles pour ce qui concerne l'article 11 du projet de loi, l'établissement n'a en principe pas connaissance du contenu du coffre-fort avant une période d'inactivité de 10 ans. La valeur des avoirs déposés en coffre sera également inconnue. Par conséquent, il est impossible de garantir la proportionnalité des frais de recherche par rapport à la valeur desdits avoirs, de sorte qu'aucune obligation de recherche complémentaire ne peut être imposée pour ce qui concerne les coffres-forts. Il est cependant rappelé que, même en l'absence de recherches complémentaires obligatoires, l'établissement est tenu aux principes généraux de loyauté, d'exécution de bonne foi et de diligence qui commandent une attitude proactive de l'établissement dans le cadre des diverses informations à fournir au titulaire.

Quant à la question du Conseil d'Etat comment la limite sera calculée en cas de pluralité de titulaires pour un même compte, le courrier reprenant les amendements gouvernementaux explique que la disposition sous revue indique que « Si les avoirs détenus sur l'ensemble des comptes détenus auprès du même établissement n'excèdent pas 2 500 euros (...), les établissements peuvent ne pas procéder à des recherches complémentaires pour contacter les titulaires (...). » L'éventualité d'une pluralité des titulaires a donc été prise en compte lors de la rédaction du texte et elle n'a pas d'influence sur le calcul de la limite.

Finalement, le Conseil d'Etat demande de préciser quelles sont les conséquences au cas où un titulaire détiendrait deux comptes, l'un ayant un solde négatif et l'autre un solde positif supérieur à 2 500 euros, mais dont la somme est inférieure à cette limite.

Il est donné suite à la demande de précision demandée par le Conseil d'Etat par le biais de l'amendement gouvernemental 5.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Le Conseil d'Etat signale qu'au paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, il convient d'insérer les termes « de procéder à » avant les termes « l'information », pour écrire :
« [...] que les données à sa disposition ne permettent pas de procéder à l'information prévue à l'article 5, [...] ».

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est décidé de suivre cette recommandation.

Le paragraphe 2 prévoit le principe de l'engagement des frais selon le principe de la proportionnalité. Il prévoit également que, à l'instar des législations belge et française en la matière, les établissements peuvent porter en compte et prélever les frais pour les recherches complémentaires réellement encourus sur les avoirs détenus par le titulaire. Ces frais peuvent résulter soit des recherches complémentaires que l'établissement aurait effectuées lui-même, ou des frais de tiers auxquels il aurait eu recours, voire une combinaison des deux. Le prélèvement d'autres frais, non liés aux recherches complémentaires, tels que frais de dépôt ou commissions, est indépendant des frais de recherche visés au présent paragraphe.

Les frais de recherche ne peuvent en aucun cas excéder le moins élevé des deux montants suivants : soit 10% de la totalité des avoirs déposés sur les comptes du titulaire ou de leur contre-valeur au moment du début des recherches, soit un montant maximal de 25.000 euros. Ainsi, un titulaire d'un compte avec des avoirs de 3.000 euros pourrait se voir imputer au maximum 300 euros de frais de recherche. Etant donné que certains titulaires pourraient disposer d'avoirs plus conséquents, il est également prévu de plafonner le montant des frais de recherche à un maximum de 25.000 euros. Ce dernier seuil n'est susceptible de s'appliquer que pour les titulaires disposant de plus de 250.000 euros auprès d'un même établissement. Ces seuils n'empêcheront pas les établissements de procéder à des recherches complémentaires plus coûteuses, mais dans ce cas les frais occasionnés seront supportés par les établissements. Le montant maximal respectivement fixé vise les frais de recherche propres à l'établissement et les frais de recherche de tiers confondus. Si jamais un établissement n'a pas procédé aux démarches d'information prévues à l'article 5 dans les délais requis, il devra supporter les frais de recherche.

Les pièces justificatives relatives aux recherches effectuées et aux frais engagés seront conservées jusqu'à 5 ans suivant la fin de la consignation.

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 2 permet aux établissements d'engager les frais de recherche « suivant le principe de proportionnalité ». Cette disposition est à supprimer, étant donné que les phrases suivantes confèrent un cadre précis aux établissements, à savoir un plafond de 10 pour cent de la totalité des avoirs déposés sur les comptes du titulaire, sans dépasser un montant maximal de 25.000 euros. Dans ce même contexte, le Conseil d'Etat réitère son observation formulée à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et concernant l'expression « totalité des avoirs déposés sur les comptes du titulaire ».

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est expliqué qu'il appert en effet utile de disposer que les frais de recherche doivent être engagés dans le respect du principe de la proportionnalité, même si des limites maximales sont ensuite prévues pour le prélèvement de ces frais sur les avoirs du client. Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte.

Le paragraphe 3 prévoit que, lorsqu'un établissement constate qu'il est manifestement impossible de contacter les titulaires ou leurs ayants droit, l'obligation de procéder aux recherches complémentaires cesse.

Le paragraphe 4 prévoit que les établissements peuvent avoir recours à des tiers aux fins des recherches complémentaires prévues par le projet de loi. Un tel recours aux services d'un tiers est encadré afin de garantir la confidentialité des informations transmises dans ce cadre et la protection des données à caractère personnel.

A titre d'exemple, les établissements peuvent recourir à des études d'avocats spécialisés en la recherche de titulaires ou de bénéficiaires ou à des généalogistes pour la recherche d'éventuels ayants droit.

Les paragraphes 3 et 4 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Par le biais de l'amendement gouvernemental 5, l'article 6 du projet de loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les termes « les avoirs détenus sur l'ensemble des » sont remplacés par les termes « la somme des soldes de tous les » et les termes « n'excèdent pas » sont remplacés par les termes « n'excède pas » ;

2° Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les termes « totalité des avoirs déposés sur les comptes du titulaire ou de leur contre-valeur » sont remplacés par les termes « somme des soldes des comptes du titulaire ou de sa contre-valeur ».

Ces modifications visent à donner suite à l'avis du Conseil d'Etat en précisant que c'est la somme des soldes de tous les comptes détenus auprès du même établissement qui doit être prise en considération pour les limites financières indiquées à l'article 6.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Article 7

Le paragraphe 1^{er} de l'article 7 prévoit que, lorsque l'inactivité a persisté pendant six ans, un compte est considéré comme « compte inactif ». Ceci a des conséquences notamment à l'égard de l'article 4 et de l'article 27.

Selon le Conseil d'Etat, la définition de l'inactivité à l'article 7, paragraphe 1^{er}, n'est pas cohérente par rapport à l'article 2, paragraphe 2, de la loi en projet, étant donné que l'article sous revue fait assortir la définition de l'inactivité d'un compte d'une condition supplémentaire, à savoir la « durée » de l'inactivité. En effet, l'article 7 de la loi en projet dispose qu'un compte n'est considéré comme étant un « compte inactif » qu'au terme d'une période de six ans à compter du point de départ de l'inactivité. Y aurait-il donc une différence entre « l'inactivité d'un compte », définie à l'article 2, et un « compte inactif » ? Le Conseil d'Etat demande d'apporter les clarifications nécessaires au texte. Il croit comprendre que les auteurs ont l'intention de faire figurer de tels comptes sous la dénomination de « compte inactif » au sein des banques. Dans ce cas, il suggère d'écrire qu'après un délai de six ans, l'établissement bancaire doit désigner un tel compte comme étant un « compte inactif ».

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est expliqué qu'alors que l'article 2, paragraphe 2, précise ce qui est à comprendre par « inactivité d'un compte », et l'article 2, paragraphe 1^{er}, en définit le point de départ, l'article 7, paragraphe 1^{er}, dispose qu'après six ans d'inactivité (et malgré les procédures et démarches prescrites aux articles 4 et s. afin d'éviter qu'un compte ne devienne inactif) un compte est à considérer comme « inactif » pour les besoins de la loi en projet. Lorsque le texte de la loi en projet fait

référence à un ou des « comptes inactifs », il s'agit donc des comptes dont l'inactivité a déjà persisté pendant 6 ans. Le texte est formulé de façon suffisamment précise à cet égard et il n'y a donc pas lieu de le modifier.

Au paragraphe 2 du présent article, il est précisé que les comptes clôturés sont assimilés à des comptes inactifs lorsqu'il n'y a eu aucune manifestation, sous quelque forme que ce soit, de la part de l'ancien titulaire. Le Conseil d'Etat se demande pour quelles raisons la situation d'un compte clôturé n'est considérée qu'après un délai de six ans : est-ce que pour ce type d'inactivité les procédures fixées aux articles 5 et 6 de la loi en projet ne s'appliquent pas ? Le Conseil d'Etat demande d'assortir le texte sous revue des précisions nécessaires pour ce cas de figure. En outre, le Conseil d'Etat renvoie à son observation formulée au paragraphe ci-avant concernant les termes « compte inactif » et demande aux auteurs de viser non seulement les anciens titulaires, mais également leurs ayants droit en écrivant : « [...] de la part de l'ancien titulaire ou, le cas échéant, de l'ayant droit [...] ».

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est précisé à l'endroit de l'article 1^{er}, point 5°, que le terme « compte » vise également les comptes clôturés pour lesquels l'établissement demeure encore dépositaire des avoirs y déposés. Le paragraphe 2 de l'article 7 convient ainsi d'être supprimé en sa totalité. **(amendements gouvernementaux 1^{er} et 6)**

Selon le Conseil d'Etat, aux paragraphes 1^{er} et 2, l'expression « Pour les besoins de la présente loi » est à supprimer.

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est décidé de ne pas suivre cette recommandation pour éviter toute ambiguïté par rapport à d'autres textes contenant le terme « compte inactif » et afin de garantir la cohérence avec le dispositif des articles 12 et 23 du projet de loi.

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 6**, le paragraphe 2 est supprimé et le paragraphe 1^{er} devient le paragraphe unique.

La suppression de l'article 7, paragraphe 2, est le corolaire de la modification opérée par l'amendement 1^{er} à l'endroit de l'article 1^{er}, point 5°, comme suite aux interrogations du Conseil d'Etat par rapport à l'article 7, paragraphe 2. Il est renvoyé à la motivation de l'amendement gouvernemental 1^{er}.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Article 8

L'article 8 prévoit qu'une dernière information du titulaire doit avoir lieu avant l'introduction d'une demande de consignation auprès de la caisse de consignation afin que le titulaire puisse encore se manifester auprès de l'établissement et ainsi éviter la consignation de ses avoirs.

Il est précisé qu'en cas de recherches complémentaires concluantes, les données obtenues par l'établissement dans ce cadre devraient être utilisées pour contacter le titulaire ou, le cas échéant, le ou les ayants droit.

Le Conseil d'Etat a du mal à suivre la logique du texte à la lecture de l'article sous revue ; en effet, l'article 7 déclare un compte comme étant inactif après une période d'inactivité de six ans, tandis que l'article 6, paragraphe 3, dispose que l'obligation de procéder à des recherches complémentaires cesse, lorsque les établissements « ne sont manifestement pas

en mesure de contacter les titulaires ». Si un établissement n'a donc « manifestement » pas pu contacter les titulaires ou ayants droit et si un compte est par la suite, après six ans d'inactivité, considéré comme étant inactif en vertu de l'article 7 de la loi en projet, pourquoi serait-il donc nécessaire d'obliger les établissements d'adresser une information aux titulaires ou aux ayants droit « connus par eux par tout moyen » tel que préconisé par les auteurs à l'endroit de l'article 8, alinéa 2 ? D'ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur la signification de la formule « connus par eux par tout moyen » : ou bien les recherches prévues à l'article 6 n'ont mené à aucun résultat, auquel cas il ne fait pas de sens de demander aux établissements d'informer « encore une fois » le titulaire ou l'ayant droit et d'avoir « recours aux données à leur disposition, y inclus celles obtenues suite aux recherches complémentaires [...] », comme le suggère le libellé des alinéas 1^{er} et 2. Ou bien l'expression « par tout moyen » veut dire que les établissements sont, nonobstant les dispositions de l'article 6, paragraphe 3, obligés de continuer leurs recherches, comme pourrait le suggérer le bout de phrase de l'article 6, paragraphe 3, disposant que l'obligation de mener des recherches complémentaires cesse « lorsque les établissements introduisent la demande de consignation conformément à l'article 9 ». Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de clarifier ces points et de revoir dans leur ensemble les procédures prévues aux articles 6 et 8, tout en veillant à leur cohérence.

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est expliqué que tandis que l'information prescrite à l'article 5, paragraphe 1^{er}, s'inscrit encore dans le cadre des démarches prévues pour éviter qu'un compte ne devienne « inactif », l'information prescrite à l'article 8, paragraphe 1^{er}, a pour but d'informer le titulaire d'un compte déjà considéré comme inactif de la consignation prochaine de ses avoirs et des conséquences y attachées et de lui donner une ultime chance de se manifester auprès de l'établissement afin d'éviter cette consignation.

Cette double obligation d'information étant prévue dans l'optique de protection des titulaires de comptes, il n'y a pas lieu de modifier le texte sur ce point.

Pour ce qui concerne l'interrogation du Conseil d'Etat concernant les mesures de recherche que doivent entreprendre les établissements, il est renvoyé plus particulièrement au commentaire des articles relatif à l'article 6 (auquel fait également référence le commentaire relatif à l'article 8), selon lequel « tout en s'insérant, dans un premier temps, dans le volet préventif, les mesures de recherche complémentaire continuent à s'appliquer après qu'un compte ne soit considéré comme « compte inactif » au sens de l'article 7, paragraphe 1^{er}, et au plus tard jusqu'au moment de l'introduction de la demande de consignation. (...) »

En cas de recherches complémentaires fructueuses au moment de la première information prévue à l'article 5, l'établissement utilisera les coordonnées du titulaire (ou de ses ayants droit) ainsi trouvées afin de contacter le titulaire (ou ses ayants droit) et de l'informer des conséquences attachées à l'inactivité du compte.

Il faut savoir qu'il peut s'avérer impossible pour l'établissement de contacter le client ou ses ayants droit bien que les recherches complémentaires auraient été fructueuses.

C'est ainsi que l'article 6, paragraphe 3, prévoit que l'obligation de procéder aux recherches complémentaires cesse lorsqu'un établissement constate qu'il est manifestement impossible de contacter les titulaires ou leurs ayants droit (et, dans tous les cas, lorsque les établissements introduisent la demande de consignation conformément à l'article 9).

Pour ce qui concerne le bout de phrase « par tout moyen » à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de noter qu'il se rapporte – tout comme c'est d'ailleurs le cas pour l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 – au bout de phrase « adressent l'information », et non pas au bout de phrase « titulaire ou ayant droit connus ». C'est l'information qui est adressée

« par tout moyen » au titulaire (ou ses ayants droit connus) - pour ensuite être confirmée par une lettre recommandée avec accusé de réception. Le commentaire des articles relatif à l'article 5, auquel renvoie le commentaire relatif à l'article 8, indique bien en ce sens qu'« aux fins de l'information, les établissements peuvent recourir à toutes sortes de moyens de communication à leur disposition et pour lesquels ils disposent des coordonnées de contact du titulaire... »

Lors de la deuxième et ultime information du titulaire (ou de ses ayants droit) en vertu de l'article 8, les établissements pourront en effet utiliser les coordonnées qu'ils auront obtenues le cas échéant au moyen des recherches complémentaires effectuées conformément à l'article 6. L'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, indique finalement que « cette information est confirmée par une lettre recommandée avec accusé de réception envoyée (...) à la dernière adresse connue des titulaires ou, le cas échéant, des ayants droit connus par l'établissement. A noter qu'en cas de recherches complémentaires infructueuses, l'information sera dès lors adressée à la dernière adresse connue du titulaire.

Les procédures prévues aux articles 6 et 8 sont décrites de manière suffisamment claire et précise et elles sont cohérentes. Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte sous revue.

Par le biais de l'**amendement gouvernemental 7**, à l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le terme « Cette » en début de la deuxième phrase est remplacé par les termes « Lorsque la somme des soldes de tous les comptes détenus par un titulaire auprès du même établissement excède 100 euros ou son équivalent en devises étrangères ou instruments financiers au jour suivant l'expiration du délai de neuf ans prévu à l'alinéa 1^{er}, cette ».

Il est renvoyé pour la motivation du présent amendement à la motivation de l'amendement 4.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat ne formule pas d'observation à l'égard du présent amendement.

Article 9

L'article 9 établit l'obligation légale de procéder à une consignation des avoirs lorsqu'il n'y avait aucune opération ou manifestation pendant dix ans à compter du point de départ de l'inactivité, et ce malgré les démarches d'information et de recherches complémentaires effectuées par l'établissement. La procédure à suivre en vue de la consignation comprend plusieurs étapes.

La première obligation qui porte sur les établissements est l'obligation d'introduire une demande de consignation auprès de la caisse de consignation. Une demande de consignation peut au plus tôt être introduite le jour suivant, et au plus tard trois mois après, le dixième anniversaire de l'inactivité du compte (calculé à partir du point de départ de l'inactivité).

Si la seule manifestation d'un ayant droit n'est en principe pas suffisante pour réactiver le compte, une manifestation d'un ayant droit permet cependant d'éviter la consignation des avoirs réclamés dans une optique de protection des droits de l'ayant droit. Quand une telle manifestation d'un ayant droit ne porte que sur une partie des avoirs déposés, l'établissement procédera à la consignation pour la partie non-réclamée.

Le Conseil d'Etat constate que, d'après le commentaire des articles, la seule manifestation d'un ayant droit n'est en principe pas suffisante pour réactiver le compte, mais elle permettrait « [...] d'éviter la consignation des avoirs réclamés dans une optique de protection des droits de l'ayant droit. Quand une telle manifestation d'un ayant droit ne porte que sur une partie des avoirs déposés, l'établissement procédera à la consignation pour la partie

non-réclamée. » Le Conseil d'Etat donne toutefois à considérer que ces précisions font défaut à l'article 9, qui serait donc à compléter dans ce sens.

Dans cette logique, il y aurait lieu de revoir les procédures des articles 5 et suivants, étant donné que ces articles ne font pas cette distinction en disposant qu'une manifestation d'un ayant droit met fin à l'inactivité d'un compte et non pas à une partie du compte.

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est expliqué que le commentaire des articles relatif à l'article 9 était censé clarifier un aspect pratique concernant les comptes dont le titulaire est décédé : lorsqu'un prétendu ayant droit se manifeste, le compte ne pourra en effet être réactivé qu'au moment où cet ayant droit aura établi à suffisance de droit sa qualité d'ayant droit (et seulement pour la partie des avoirs sur laquelle portent ses droits). Tant que cette qualité n'aura pas été établie, le compte ne peut pas être réactivé – mais il ne devra pas non plus être consigné, dans une optique de protection des droits éventuels du prétendu ayant droit.

C'est ce qu'ont précisé les auteurs du projet de loi en disposant que la consignation ne portera que sur les avoirs inscrits au compte inactif et non réclamés par le titulaire ou un ayant droit.

Pour ce qui concerne les cas de pluralité des ayants droit, ceux-ci sont à distinguer des cas de pluralité de titulaires tels que traités par l'article 5, paragraphe 4 : alors que chaque co-titulaire peut normalement revendiquer la totalité des avoirs inscrits sur le compte – et de ce fait pourra réactiver ce dernier par une manifestation unique de sa part - la revendication d'un ayant droit ne pourra toujours porter que sur ce qu'il a droit de prétendre en application des dispositions législatives. Une manifestation d'un ayant droit en cas de pluralité d'ayants droit ne pourra ainsi empêcher l'inactivité d'un compte que pour la partie des avoirs qu'il réclame. Le droit commun s'appliquera en l'occurrence et partant, il est proposé de ne pas modifier le texte du projet de loi sur ce point.

Le paragraphe 2 prévoit ensuite l'obligation de procéder à la consignation en cas d'acceptation par la caisse de consignation de la demande de consignation. Afin de faciliter la gestion des consignations par la caisse de consignation ainsi que le calcul des délais de prescription, les établissements doivent procéder à une seule consignation des avoirs déposés sur tous les comptes inactifs du même titulaire auprès de l'établissement.

Les établissements disposent d'un mois suivant la notification de l'acceptation de la demande de consignation par la caisse de consignation pour procéder au virement des avoirs à consigner.

Le fait que l'article 9, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, du projet de loi prévoit que les établissements procèdent à une seule consignation pour l'ensemble des avoirs déposés sur tous les comptes inactifs du même titulaire auprès d'eux ne fait pas obstacle à ce qu'en pratique, dans le cas par exemple d'avoirs libellés dans des devises différentes, un virement bancaire soit opéré par devise, même s'il s'agit d'une seule et unique démarche de consignation.

Le deuxième alinéa du paragraphe 2 traite ensuite des cas où des consignations séparées peuvent néanmoins être admises. Afin de faciliter la gestion des consignations, il convient d'avertir la caisse de consignation à l'avance des causes spécifiques qui pourraient justifier des consignations séparées. Dans de tels cas, la caisse de consignation peut accepter des consignations séparées, même après l'écoulement du délai prévu au paragraphe 1^{er}.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il peut être fait usage de sigles ou d'acronymes lorsqu'ils sont consacrés par des actes nationaux, européens ou internationaux. Avant d'employer une telle abréviation à travers le dispositif, il est recommandé d'indiquer à l'occasion de la première

citation la dénomination exacte, suivie des termes « , ci-après » et de son sigle ou acronyme, placé entre guillemets. Partant, il convient d'écrire au paragraphe 2, alinéa 2 :
« l'Organisation de coopération et de développements économiques, ci-après « OCDE » ».

Selon le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est décidé de suivre cette recommandation.

Le paragraphe 3 prévoit ensuite que seules les consignations en euros ou devises d'un Etat membre de l'OCDE sont acceptées. En effet, conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat, la caisse de consignation place auprès d'établissements financiers au Luxembourg tous les biens consignés pour lesquels des comptes de dépôt sont normalement ouverts. Afin de réduire les charges administratives et coûts relatifs aux consignations effectuées, il convient de limiter le nombre de devises éligibles pour une consignation. Lorsqu'un titulaire dispose à la fois d'avoirs en euros et en devises d'un Etat membre de l'OCDE, une consignation combinée en euros et devises précitées est évidemment possible.

Le Conseil d'Etat constate que le paragraphe 2 prévoit une « acceptation » de la demande par la Caisse de consignation. Quant au principe, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité d'une procédure « d'acceptation ». En effet, les articles 1^{er} et 3 de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat prévoient la possibilité d'une consignation volontaire qui doit être acceptée par la Caisse de consignation s'il s'agit « de biens susceptibles d'être versés ou virés ». Ce n'est que pour les « biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels » que la Caisse de consignation doit donner son « accord écrit et préalable ». Le Conseil d'Etat se demande dès lors comment la loi en projet sous revue s'articulera avec la loi précitée du 29 avril 1999 : est-ce que le refus d'une demande de consignation en vertu de la loi en projet peut entraîner une consignation volontaire en vertu de la loi précitée de 1999 ? Le Conseil d'Etat doute que telle a été la visée des auteurs. En outre, le Conseil d'Etat donne à considérer que la lecture conjointe de l'article sous revue et de l'article 28 de la loi en projet montre que la procédure d'acceptation confère à la Caisse de consignation un rôle d'autorité de contrôle et de surveillance des établissements bancaires et entreprises d'assurance. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de lui attribuer un tel rôle et les conséquences éventuelles sur ces établissements et entreprises.

Devant la toile de fond de toutes ces interrogations, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de revoir la procédure afférente et de veiller à ce que les établissements de crédit puissent effectivement répondre à leur obligation légale de consigner des avoirs inactifs. Il renvoie également à ses observations formulées à l'endroit de l'article 28 de la loi en projet.

Dans le courrier reprenant les amendements gouvernementaux, il est expliqué que selon l'article 9 du projet de loi, les établissements sont obligés de demander la consignation auprès de la Caisse de consignation. La consignation même ne devient obligatoire qu'en cas d'acceptation de la demande de consignation par la Caisse de consignation ; les établissements étant alors obligés de consigner dans le délai d'un mois. Il est essentiel que la Caisse de consignation puisse refuser une demande de consignation lorsque les dispositions de la loi en projet ne sont pas respectées ou lorsque les informations transmises par l'établissement s'avèrent incomplètes, inexactes ou fausses. Le point de vue du Conseil d'Etat selon lequel la procédure d'acceptation conférerait à la Caisse de consignation un rôle d'autorité de contrôle et de surveillance des établissements bancaires et entreprises d'assurance n'est pas partagé.

Il est également renvoyé aux commentaires concernant l'avis du Conseil d'Etat relatif à l'article 28 du projet de loi.

Il n'y a donc pas lieu de modifier le texte sur ce point.

Quant à la question du Conseil d'Etat si le refus d'une demande de consignation en vertu de la loi en projet peut entraîner une consignation volontaire en vertu de la loi précitée de 1999, la représentante du ministère des Finances précise que la consignation volontaire selon la *loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'Etat* est encadrée de manière très restrictive. Elle concerne les cas où un débiteur a fait une offre réelle au créancier (dans le sens des articles 1257 à 1264 du Code civil, c'est-à-dire lorsque le créancier refuse de recevoir son paiement) ; la procédure à suivre dans ce cas est très complexe. Ou alors elle concerne les cas où un débiteur (p. ex. une banque) ne peut s'acquitter de sa dette pour une raison liée à la personne du créancier (p. ex. en raison d'une incapacité ou d'absence juridique du créancier).

L'élaboration du présent projet de loi a justement été nécessaire parce que la loi du 29 avril 1999 n'a pas été adaptée à la résolution du problème des comptes inactifs, des coffres-forts inactifs et des contrats d'assurance en déshérence.

*

L'examen des avis du Conseil d'Etat et des amendements gouvernementaux sera poursuivi au cours de la réunion du 31 janvier 2022.

4. Programme de travail de la Commission européenne pour l'année 2022 : Détermination des priorités de la Commission des Finances et du Budget

Par courrier du 3 janvier 2022, le Président de la Chambre des Députés a invité les Présidents des commissions parlementaires de faire parvenir à la Commission des Affaires étrangères et européennes, une liste des sujets du programme de travail de la Commission européenne qui leur semblent prioritaires.

Les membres de la Commission constatent que les sujets ayant trait au domaine des finances, évoqués dans ce programme de travail, revêtent tous la même importance et sont en ligne avec les priorités de la Commission des Finances et du Budget. Ils déclarent dès lors ne pas pouvoir établir de liste de priorités et décident de faire part de ce constat à la Commission des Affaires étrangères et européennes. (Note de la secrétaire-administrateur : une communication dans ce sens a eu lieu par email du 2 février 2022.)

5. Divers

Les membres de la Commission sont d'accord avec la proposition du Président de la Commission d'inviter, dans le cadre des travaux de préparation du débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal, les représentants du CES (Conseil économique et social) à leur présenter l'analyse des données fiscales 2021 que ce dernier vient de publier.

Luxembourg, le 21 février 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact