



**Commission des Affaires étrangères et européennes, de la
Coopération, de l'Immigration et de l'Asile**

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 24 avril 2023

Ordre du jour :

1. 7885 Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre 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, tel que modifié
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'État, des chambres professionnelles, des amendements gouvernementaux et des amendements parlementaires.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation de la proposition de loi
 - Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'État

Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes :

3. 7787 Projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen du projet de loi, des avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles
 - Présentation des amendements gouvernementaux.

4. Divers

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, M. Emile Eicher, Mme Stéphanie Empain, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Nathalie Oberweis, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Christophe Hansen, membre du Parlement européen

Mme Fabiola Cavallini, Mme Elisabeth Funk, Mme Danielle Wolter, de l'Administration parlementaire

Mme Michaela Morrisova, attachée parlementaire LSAP

M. Michel Leesch, Mme Carole Müller, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

Excusés : M. Jean-Marie Halsdorf, membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

M. Dan Biancalana, membre de la Commission des Finances et du Budget

M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères et européennes

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

*

- 1. 7885** **Projet de loi portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre 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, tel que modifié.**

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, M. Yves Cruchten, a été désigné rapporteur du projet de loi.

Présentation du projet de loi

M. Michel Leesch revient sur l'historique de l'élaboration du projet de loi 7885 et donne quelques explications générales. Les investissements directs étrangers (IDE) revêtent d'une importance majeure pour l'économie mondiale

et sont considérés comme l'un des principaux catalyseurs du développement économique. Conscient des effets bénéfiques sur la croissance, le Luxembourg attache une importance particulière à un environnement d'investissement ouvert et accueille favorablement les investissements étrangers. Mais l'apparition de nouveaux types d'investisseurs, tels que des entreprises liées à des gouvernements étrangers, a suscité certaines craintes, tant au niveau européen que parmi les États membres de l'Union européenne. Il existe des préoccupations selon lesquelles certains investisseurs pourraient chercher à acquérir une entité non pas pour des raisons purement économiques, mais dans le but d'accéder à des technologies, des informations, des biens ou des services essentiels à la sécurité d'un État. M. Michel Leesch dit que l'Union européenne a reconnu cette problématique en 2017 et que lors du discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017 du Président de la Commission européenne de l'époque, ce dernier a annoncé que la Commission européenne allait proposer un nouveau cadre européen sur l'examen des investissements. Le 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 été adopté en 2019 et il est entré en vigueur en novembre 2020. Le règlement européen crée entre autres un mécanisme de coopération intra-européen, permettant d'échanger les informations et les préoccupations concernant les investissements directs étrangers.

En outre, le règlement offre la base légale appropriée pour la mise en place de mécanismes de filtrage nationaux et établit une série de règles de base. M. Michel Leesch informe que 18 États membres se sont dotés d'un tel mécanisme de filtrage et que 5 États membres sont en cours de s'en doter un.

En 2020, le conseil de gouvernement a désigné, dans le cadre du mécanisme de coopération intra-européen, la Direction des affaires européennes et des relations économiques internationales du Ministère des affaires étrangères en tant que point de contact national. En outre, un groupe de travail interministériel (composé du Ministère des Affaires étrangères, du Ministère d'État, du Ministère de l'Économie et du Ministère des Finances) a été créé ayant comme objectif de mettre en œuvre le règlement européen et de mettre en place un mécanisme de filtrage national. M. Michel Leesch explique que ce projet de loi se base sur plusieurs points du règlement européen, mais qu'une partie des définitions sont inspirées par la législation nationale déjà existante.

Le mécanisme de filtrage national

M. Michel Leesch procède à quelques explications au sujet du mécanisme de filtrage national.

- Le Ministre ayant l'Économie dans ses attributions prend formellement les décisions relatives au mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers. Il est appuyé par un comité interministériel de filtrage composé des représentants des Ministères suivants : Ministère d'État, Ministère de l'Économie, Ministère des Finances et Ministère des Affaires étrangères européennes. Le comité interministériel de filtrage est à son tour assisté par un groupe d'experts disposant de l'expertise nécessaire dans les différents domaines.
- On entend par « investisseur étranger », une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre de l'UE, ni d'un pays membre de l'espace économique européen (Islande, Norvège, Liechtenstein) et qui a l'intention de réaliser un investissement étranger. Il s'agit donc de viser les investisseurs issus d'un pays tiers.

- Il s'agit de viser des investisseurs qui s'apprêtent d'avoir la majorité des droits de votes des actionnaires ou à franchir directement ou indirectement le seuil de 25% de détention du capital.
- De manière générale, le projet de loi vise les investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. Les secteurs critiques mentionnés dans le projet de loi sont entre autres la défense, l'énergie ou encore l'aérospatial (les opérations spatiales et l'exploitation des ressources spatiales). M. Leesch précise que les auteurs ont voulu se donner une marge de manœuvre pour inclure d'autres activités ou productions liées à ces secteurs.

L'instrument fonctionne en deux phases :

- 1) L'investisseur doit notifier le Ministère de l'Économie de son intention de réaliser un investissement dans l'une des activités relevant du champ d'application du projet de loi. L'investisseur doit fournir tous les éléments pertinents concernant son intention d'investir au Luxembourg. Cette notification n'a pas de caractère suspensif, ce qui signifie que l'investisseur peut continuer à mettre en œuvre les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'investissement. Le comité interministériel de filtrage, assisté par le groupe d'experts, procédera à une première analyse pour déterminer le profil de l'investisseur et son projet d'investissement. Après une période de maximale de deux mois, sauf en cas de notification incomplète, le Ministre de l'Économie, sur avis du comité interministériel de filtrage, notifiera à l'investisseur étranger si l'investissement doit faire l'objet d'une procédure de filtrage ou non.
- 2) Suite au déclenchement de la procédure de filtrage, le comité interministériel de filtrage effectuera une analyse détaillée pour déterminer le profil de l'investisseur ainsi que ses véritables intentions d'investir au Luxembourg, et pour identifier qui se cache réellement derrière le projet d'investissement. Après une période de soixante jours calendriers, le Ministre devra prendre une décision, en se basant sur l'avis du comité interministériel de filtrage, quant à l'autorisation, au blocage ou à l'autorisation sous certaines conditions de l'investissement. M. Leesch part du principe que le troisième cas de figure sera le plus souvent applicable pour des situations complexes et mitigées.

M. Leesch précise encore que des sanctions et des amendes (jusqu'à 1 million d'euros pour les personnes physiques et jusqu'à 5 millions d'euros pour les personnes morales) sont prévues au cas où l'investisseur manquerait de notifier les autorités luxembourgeoises.

Le deuxième objectif du projet de loi est de mettre en place le cadre permettant de coopérer avec la Commission européenne et les autres États membres de l'UE. Le règlement européen distingue entre les investisseurs étrangers qui sont filtrés par les États membres et ceux qui ne le sont pas. Le règlement européen permet ainsi à un État membre de s'adresser à un autre État membre lorsque ce dernier prévoit d'accueillir un investissement que le premier État membre juge potentiellement préjudiciable à ses propres intérêts stratégiques. M. Michel Leesch note que, dans le cadre d'un mécanisme national, la décision de filtrer ou non un investissement étranger qui est susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale ou à l'ordre public national revient exclusivement à l'État membre dans lequel l'investissement est opéré.

Les questions des députés

La députée Mme Stéphanie Empain soulève une série de questions :

- Pourquoi le Ministère de la Défense n'est pas représenté au sein du comité interministériel de filtrage ?
M. Leesch précise que le Ministère de la Défense est représenté au sein du groupe d'experts lorsque l'investissement en question est lié à des domaines relatifs à la défense ou à l'armée.
- Dans le contexte d'éviter un espionnage économique, l'élue a jugé le seuil de 25% de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois trop permissif.
M. Leesch explique que le point de départ était de créer un équilibre entre un environnement d'investissement ouvert et protéger les intérêts nationaux. Le représentant du Ministère souligne que si l'on constate que le seuil est trop permissif et ne permet pas de protéger assez les entreprises, alors il sera éventuellement revu à la baisse. Il ajoute encore que le seuil de 25% est également appliqué dans d'autres États membres de l'UE.
- Les satellites luxembourgeois tels que LUXEOSys sont-ils considérés comme des activités susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et tombent-ils dans le champ d'application de la défense ou du secteur aérospatial ?
M. Leesch confirme que les opérations spatiales font partie des activités critiques et les investissements pourront être filtrés. Il ajoute encore que le comité interministériel de filtrage analysera les dossiers au cas par cas. Il précise que l'article 2 paragraphe 2 du projet de loi reprend les activités critiques et importantes du pays.

Le député membre du Parlement européen, M. Christophe Hansen, met en avant qu'à côté de ce mécanisme de filtrage, l'Union européenne s'est dotée d'autres instruments pour sauvegarder les principaux atouts européens. Il cite notamment le nouvel outil pour contrer les subventions étrangères sources de distorsion. M. Christophe Hansen explique que cet outil donne le pouvoir à la Commission d'enquêter et de lutter contre les subventions étrangères sources de distorsion octroyées aux sociétés qui prévoient d'acquérir des entreprises de l'UE ou de participer aux procédures de marchés publics de l'Union.

L'élu M. Laurent Mosar soulève à son tour une série de questions :

- Étant donné que parfois l'identité des investisseurs n'est pas très claire, comment pourra-t-on à l'avenir déterminer la nationalité de l'investisseur ainsi que celle du bénéficiaire économique ? L'objet du mécanisme de filtrage est celui d'identifier clairement l'identité et le profil de l'investisseur. Tant que le comité de filtrage et le Ministre ne sont pas satisfaits des réponses obtenues par l'investisseur, la procédure de filtrage n'est pas achevée. M. Leesch rappelle que la responsabilisation de l'investisseur est un élément clé du projet de loi. Ce dernier doit être complètement transparent avec les autorités luxembourgeoises et leur donner un aperçu total de son entreprise. Finalement, M. Leesch précise que les investissements réalisés par interposition tombent également dans le champ d'application du projet de loi et pourront donc être filtrés.

- Est-ce que les activités du secteur financier tombent dans le champ d'application du projet de loi ?
M. Michel Leesch confirme que le projet de loi ne prévoit pas de filtrer toutes les activités du secteur financier, mais seulement les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers. M. Leesch informe que l'idée du projet de loi est de filtrer les activités des entreprises de « l'économie réelle », notamment des entreprises actives dans des domaines ou des technologies clés relevant d'une importance systémique pour le pays.
M. Michel Leesch précise encore que via le mécanisme de coopération, la place financière luxembourgeoise est régulièrement filtrée par les États membres de l'UE.
- Dans le cadre du mécanisme de coopération, est-ce que ce serait possible qu'un État membre puisse bloquer la transaction prévue dans un autre État membre, même si l'État membre dans laquelle la transaction est prévue ne soulève aucun problème ?
M. Michel Leesch précise que ce cas de figure n'est pas possible. Il ajoute que le Luxembourg a activement participé aux négociations en vue de l'élaboration de cet instrument et il a veillé à ce que le mécanisme ne puisse pas être utilisé en tant qu'instrument de concurrence commerciale, mais que l'optique est de veiller à la sécurité ou à l'ordre public d'un État membre. M. Michel Leesch précise qu'un État membre peut demander à un autre État membre des informations relatives à l'investissement étranger, mais ces demandes d'informations devront être dûment justifiées.
- Est-ce que le projet de loi est conforme aux règles régissant le commerce international (p.ex Organisation mondiale du commerce, etc.) ou encore les conventions bilatérales entre les pays.
Le représentant du Ministère assure que le projet de loi est complètement conforme aux réglementations de l'Organisation mondiale du commerce ainsi que les réglementations européennes. Il précise que le règlement européen a été négocié et adopté dans le cadre de la politique commerciale de l'Union européenne.

Les remarques et les questions du député Claude Wiseler sont les suivantes :

- M. Wiseler se prononce contre le seuil de 25% de détention de capital, qu'il juge trop élevé.
M. Leesch précise que le projet de loi entend par « contrôle » soit le fait d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration ou le fait de franchir le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité luxembourgeoise. Il admet qu'il est également possible d'avoir un aperçu d'une société avec un seuil de pourcentage de 10% ou de 3%. Le seuil de 25% est le résultat issu de l'analyse effectuée par les auteurs du projet de loi.
- Il met en avant que, selon ses yeux, le projet de loi prévoit des échappatoires au filtrage étant donné que la responsabilité de notifier le Ministère de l'Économie revient à l'investisseur. En outre, il soulève le fait que la chaîne de contrôle ne soit pas définie en tant que telle dans le projet de loi, ce qui est par contre prévu dans d'autres États membres. Le représentant du Ministère admet que la chaîne de contrôle n'a pas été reprise en tant que telle dans le projet de loi étant donné que le projet de loi vise majoritairement les bénéficiaires effectifs. M. Leesch note que le comité interministériel de filtrage aura la possibilité de demander des

informations supplémentaires à l'investisseur étranger aussi longtemps qu'il le juge nécessaire.

- En ce qui concerne le secteur financier, il demande si les banques pertinentes pour le pays sont exclues par le mécanisme de filtrage.

M. Leesch confirme que les banques seront exclues du mécanisme de filtrage, car les activités de banques ne sont pas forcément pertinentes pour la sécurité et l'ordre public du pays. Par contre, si une banque commence à investir dans des secteurs qui pourraient porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, alors le mécanisme de filtrage pourra être déclenché. Suite à ce constat, l'élu soulève la question de comment est-ce que le mécanisme peut être déclenché étant donné que les banques ne tombent pas dans le champ d'application de la loi.

M. Leesch souligne que la notification de l'investisseur étranger auprès du Ministère de l'Économie est juridiquement contraignante. M. Leesch est d'avis que si une notification n'est pas soumise au Ministère, le comité interministériel de filtrage, qui a une vue globale des activités au Luxembourg, finira par le savoir. Il précise que le projet de loi prévoit des sanctions et que l'investissement pourra même être révoqué.

Suite à la question du député André Bauler, M. Leesch met en évidence que l'investisseur étranger doit notifier le Ministère de l'Économie au cas où il déciderait d'augmenter ses parts dans une entreprise. En outre, M. Leesch souligne que si l'autorisation d'un investissement est assortie de conditions, alors le respect et la réalisation de ces conditions seront vérifiés.

Le député Laurent Mosar veut savoir si le mécanisme de filtrage sera effectué par rapport au profil de l'investisseur ou par rapport au pays d'origine de l'investisseur. M. Leesch note que le mécanisme de filtrage analysera non seulement le profil de l'investisseur, mais également son parcours professionnel et le lien de celui-ci avec le gouvernement de son pays d'origine.

Procédure législative

M. Michel Leesch informe les députés que le Conseil d'État a formulé deux oppositions formelles dans son avis du 22 mars 2022. Celles-ci ont été levées dans l'avis complémentaire du 14 mars 2023 suite à des amendements gouvernementaux déposés le 13 février 2023. Néanmoins, dans son avis complémentaire, le Conseil d'État a formulé deux oppositions formelles supplémentaires. M. Michel Leesch propose aux membres des deux commissions parlementaires de résoudre cette impasse via des amendements parlementaires, présentés brièvement en commission parlementaire (voir document afférent). Les amendements seront analysés en détail lors d'une prochaine réunion. En effet, l'élu Claude Wiseler demande une réunion supplémentaire afin de revenir sur le contenu du projet de loi.

2. 7578 Proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

L'auteur de la proposition de loi, Claude Wiseler, a été désigné rapporteur. La présentation de la proposition de loi a été reportée à la prochaine réunion.

3. 7787 **Projet de loi relatif à la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/821 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque**

Le point a été reporté à la prochaine réunion.

4. **Divers**

Aucun point divers n'a été soulevé.

Luxembourg, le 24 avril 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact