

**N° 7885<sup>8</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2022-2023

---

**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 oeuvre 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**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES,  
DE LA COOPERATION, DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(7.6.2023)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président-Rapporteur, Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Emile EICHER, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Nathalie OBERWEIS, Mme Lydie POLFER, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 15 septembre 2021.

L'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel a rendu son avis le 18 octobre 2021.

L'association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds a rendu son avis le 28 octobre 2021.

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 24 février 2022.

La Commission nationale pour la protection des données a rendu son avis le 4 mars 2022.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 22 mars 2022.

En date du 13 février 2023, le Gouvernement a introduit une série d'amendements.

Le Conseil d'État a rendu son avis complémentaire le 14 mars 2023.

Lors de sa réunion du 24 avril 2023, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État. Au cours de la même réunion, M. Yves Cruchten a été désigné comme Rapporteur.

La Commission nationale pour la protection des données a rendu son avis complémentaire le 28 avril 2023.

En date du 2 mai 2023, la Commission des Affaires étrangères et européennes de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a introduit une série d'amendements.

Le Conseil d'État a rendu son deuxième avis complémentaire le 26 mai 2023.

La Commission parlementaire a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État et a adopté le présent rapport en date du 7 juin 2023.

## II. INTRODUCTION

Les investissements directs étrangers (IDE) revêtent une importance majeure pour l'économie mondiale et sont considérés comme l'un des principaux catalyseurs du développement économique. Selon la Commission européenne, l'Union européenne constitue la principale destination d'IDE dans le monde avec des stocks s'élevant à la fin de l'année 2018 à 7197 milliards d'euros. C'est pourquoi l'Union européenne reconnaît que les IDE constituent l'un des facteurs clefs pour un développement économique et social positif. Conscient des effets bénéfiques sur la croissance, la création d'emplois et l'innovation, le Luxembourg soutient pleinement cette position et 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 publiques en lien avec des gouvernements étrangers, a suscité certaines craintes, tant au niveau européen que parmi les États membres, que certains investisseurs n'acquerraient pas une entité pour des raisons purement économiques mais pour accéder à des technologies, informations, biens ou services essentiels pour la sécurité d'un État. A travers un investissement direct, un investisseur étranger peut notamment obtenir une influence significative sur une entité d'importance stratégique pour l'État dans lequel elle opère et peut ainsi compromettre la sécurité nationale et l'ordre public de cet État. Le non-respect du principe de transparence par des investisseurs étrangers a également renforcé les inquiétudes auprès des principaux partenaires commerciaux de l'Union européenne, de certains États membres et de la Commission européenne.

Des investissements étrangers dans des secteurs stratégiques tels que la robotique, les infrastructures énergétiques ou (aéro)portuaires ont suscité la crainte que des infrastructures critiques tombent sous le contrôle de gouvernements étrangers.

Face à ces risques, il a été jugé nécessaire que l'Union européenne augmente sa résilience en accompagnant l'ouverture du marché de politiques dynamiques et efficaces afin de protéger les actifs européens essentiels contre les investissements qui portent atteinte aux intérêts légitimes de l'Union ou de ses États membres. A l'occasion de son discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017, le Président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker a ainsi annoncé que la Commission allait proposer « un nouveau cadre de l'UE sur l'examen des investissements » – « investment screening » en anglais.

Le projet de règlement publié en septembre 2017 a été négocié en un temps record, et en avril 2019, 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, dénommé ci-après le « règlement (UE) 2019/452 » était déjà adopté.

Le règlement repose sur l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui porte sur la politique commerciale commune. Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'Union européenne dispose de la compétence exclusive en matière d'investissements directs étrangers en vertu de l'article 3, paragraphe 1, point e, du Traité sur l'Union européenne et de l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Toutefois, certains États membres avaient déjà mis en place des mécanismes de filtrage nationaux des IDE, et le règlement sous objet n'entend pas conférer plus de compétences à l'Union européenne dans les choix souverains que les États membres sont amenés à faire pour déterminer si un investissement étranger nuit à leurs intérêts stratégiques.

Le règlement (UE) 2019/452 poursuit trois grands objectifs destinés à mieux protéger les infrastructures et technologies critiques de l'Union. En résumé, il permet à un État membre de s'adresser à un autre État membre lorsque ce dernier prévoit d'accueillir ou a accueilli un investissement que le premier juge potentiellement préjudiciable à ses propres intérêts stratégiques.

Le mécanisme de coopération opère une distinction entre les IDE qui sont filtrés par les États membres et ceux qui ne le sont pas. À la différence du mécanisme de coopération pour les IDE filtrés qui prévoit une notification automatique auprès des autres États membres et la Commission, un État membre qui ne filtre pas un investissement donné ne sera pas obligé d'informer les autres qu'un IDE s'opère sur son territoire. Cependant, cet État membre pourra, à tout moment, faire l'objet d'une demande d'informations relative à un IDE prévu ou déjà réalisé depuis moins de quinze mois et il devra, sans retard indu, mettre les informations à la disposition des demandeurs. Dans les deux scénarios, les États membres et la Commission pourront émettre des commentaires et des avis par rapport à un IDE envisagé dans un autre État membre et ce dernier devra en tenir dûment compte. Ils pourront demander des informations relatives à l'investissement ainsi que toute autre information jugée

pertinente. Ces demandes d'informations devront être dûment justifiées, limitées aux informations nécessaires pour formuler des commentaires, proportionnées et ne pas représenter une charge excessive pour l'État membre dans lequel l'investissement est opéré ou envisagé.

Enfin, le règlement (UE) 2019/452 offre donc la base légale appropriée pour la mise en place de mécanismes de filtrage nationaux et établit quelques règles de base. Les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour calibrer un mécanisme national selon leurs besoins. S'ils s'engagent sur cette voie, ils doivent respecter un certain nombre de dispositions prévues par le règlement. Ainsi ils doivent rendre les règles, procédures et échéanciers y afférents transparents et non discriminatoires envers les pays tiers. Les investisseurs étrangers concernés par le filtrage de leur investissement doivent disposer d'un droit de recours contre la décision d'un État membre. Les États membres doivent également prévoir des mesures anti-contournement, afin d'éviter tout contournement du mécanisme de filtrage ou des décisions de filtrage.

\*

### III. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi est la mise en œuvre d'un mécanisme de filtrage national pour les IDE, selon les dispositions du règlement (UE) 2019/452. Un IDE tombe sous le champ d'application du mécanisme de filtrage lorsque l'investisseur étranger obtient à travers son investissement dans l'une des activités critiques énumérées à l'article 2 du présent projet de loi le pouvoir de contrôler une entité de droit luxembourgeois. Si un investissement dans une activité sous le champ d'application de la loi ne prévoit pas une prise de contrôle, l'investisseur n'aura pas besoin de notifier l'investissement qu'il entend réaliser au Luxembourg.

La recherche d'équilibre entre les différents intérêts ayant guidé les auteurs du projet tout au long des travaux, l'investisseur étranger, après avoir notifié son intention, pourra poursuivre ses opérations pour mettre en œuvre les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'investissement. La notification n'aura donc pas de caractère suspensif. En effet, ce n'est qu'à partir du moment où l'investisseur reçoit la décision de déclencher une procédure de filtrage qu'il est mis au courant que son investissement peut effectivement poser un risque à la sécurité ou à l'ordre public.

La deuxième étape sera celle de l'examen par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Les transactions qui sont notifiées sont soumises à une évaluation spécifique, au cas par cas, du risque réel qu'elles peuvent présenter pour la sécurité ou l'ordre public. La notion de contrôle étant clairement définie, il s'agira de déterminer si la prise de contrôle, au travers d'un investissement, risque de constituer une atteinte à la sécurité ou à l'ordre public. À cet effet, les autorités nationales compétentes prendront en compte un ou plusieurs facteurs de filtrage, tel qu'il est suggéré à l'article 4 du règlement (UE) 2019/452.

De manière concrète, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions effectuera une première analyse pour déterminer qui est l'investisseur et quel est son projet. Les informations fournies par l'investisseur dans le cadre de la notification seront un élément clef à cet égard. Dans ce cadre sera notamment vérifié que l'investisseur est bien celui qu'il prétend être et qu'il est le bénéficiaire ultime de l'investissement. L'investisseur sera évalué sur base notamment de son profil, de sa réputation ou encore d'expériences passées.

Après une période maximale de deux mois, sauf en cas de notification incomplète, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions notifiera à l'investisseur, qui semble sur base de cette première analyse ne présenter aucun risque, qu'aucune procédure de filtrage ne sera déclenchée. L'investisseur aura donc, au plus tard deux mois après la notification complète, la certitude que son investissement n'est pas considéré comme étant problématique. Les autorités auront naturellement à cœur de notifier les investisseurs aussi rapidement que possible mais la longueur de la procédure dépendra également du degré de coopération de l'investisseur avec le ministère concerné ainsi que de sa volonté de transparence. Il convient de noter que dans les États membres qui ont un mécanisme, les délais de filtrage varient d'un à six mois et dépendent de la procédure mise en place mais également de la complexité du cas.

S'il ressort de la première analyse conduite que l'identité de l'investisseur et ses intentions ne peuvent pas être clairement établies, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions pourra décider de lancer une procédure de filtrage et déclencher ainsi une troisième phase. Cette décision, qui sera notifiée à l'investisseur au plus tard deux mois après la notification complète, lui signalera clairement

que l'investissement pourrait se révéler comme étant problématique d'un point de vue de la sécurité ou de l'ordre public. Étant donné que cette notification n'aura pas d'effet suspensif sur les étapes préliminaires nécessaires à la réalisation de l'IDE, il appartiendra à l'investisseur de juger s'il est préférable d'attendre la fin de la procédure avant de créer des faits sur lesquels le ministre ayant l'Économie dans ses attributions pourrait lui demander de revenir, en cas de problème avéré.

La soumission de l'investissement à une procédure de filtrage ne signifiera pas automatiquement que l'investissement ne pourra pas avoir lieu. En effet si, à la fin de la procédure de filtrage, le ministre ayant l'Économie dans ses attributions conclut dans sa décision de filtrage qu'un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, l'investissement pourra soit ne pas être réalisé, soit être réalisé sous certaines conditions. En tout état de cause la décision de filtrage sera adaptée au cas de figure précis et respectera le principe de proportionnalité.

Il convient également de réitérer que l'objectif de la loi en projet visera à filtrer les investissements posant éventuellement une atteinte à la sécurité et à l'ordre public. Seuls les investisseurs étrangers qui ne se conforment pas à la décision de filtrage et aux mesures administratives se verront *in fine* infliger une amende administrative. Le montant élevé des amendes administratives se justifie par l'intérêt supérieur, notamment la sauvegarde de la sécurité ou l'ordre public, qui est en jeu. Les montants maximaux sont tirés de l'article 8 tiret 4 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions peut également décider de suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'IDE et attachés aux titres détenus, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation.

Dans certains cas, la divulgation de ces informations à l'investisseur étranger ou à un tiers pourrait non seulement nuire gravement à la procédure de filtrage en tant que telle mais aussi aux missions principales dont sont investis les acteurs précités. Afin de garantir la confidentialité des informations sensibles, classifiées ou non, et afin de sauvegarder *in fine* les objectifs importants d'intérêt public, il peut donc s'avérer nécessaire et justifié de limiter le droit à l'information lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le droit d'accès et la fourniture d'informations relative à une violation de données à caractère personnel concernant l'investisseur étranger ou toute autre personne physique. Il incombe aux autorités et au responsable du traitement de procéder à une évaluation des risques que la divulgation de l'information présenterait au cas par cas. Selon l'importance et la nature du risque, les limitations prévues peuvent être partielles ou totales. A priori, elles peuvent concerner toutes les catégories de données à caractère personnel traitées par le responsable du traitement. Cependant, ces limitations ne portent pas sur les données directement fournies par les personnes concernées par le traitement des données. Ce sont les données qui ne sont pas fournies par l'investisseur étranger lui-même ou toute autre personne physique elle-même qui peuvent faire l'objet d'une limitation en fonction de l'évaluation des risques opérée.

Finalement, pour revenir au mécanisme de coopération intra-européen, il convient de souligner que si le règlement (UE) 2019/452 est d'application directe, des mesures nationales doivent être adoptées pour mettre en place le mécanisme de coopération. Ainsi, les États membres doivent désigner un point de contact national et être en mesure de répondre aux demandes d'informations formulées par les autres États membres ou la Commission européenne. Même si l'État membre ne dispose pas d'un mécanisme de filtrage, il devra dûment tenir compte des avis émis par la Commission ainsi que des commentaires des autres États membres et fournir le cas échéant les informations requises à l'article 9 du règlement (UE) 2019/452. Le mécanisme de filtrage national s'avère dans ce cadre d'une importance particulière parce qu'il permet de recourir aux structures en place pour rassembler les informations requises et pertinentes.

\*

#### IV. AVIS

##### Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État émet plusieurs oppositions formelles et formule plusieurs remarques. Selon le Conseil d'État, il convient d'inverser les articles 2 et 3 afin de commencer par l'article énumérant les définitions utilisées, suivi de l'article définissant le champ d'application. Au

niveau de l'article 2, paragraphe 3, le Conseil d'État propose de compléter le point 3° par une référence aux données à caractère personnel. Quant à l'article 3 relatif aux définitions, le Conseil d'État demande des clarifications au niveau de plusieurs définitions, à savoir « investissement direct étranger », « contrôle » et « investissement de portefeuille ». Il propose des formulations de texte à cet effet.

L'article 4 instituant un comité interministériel de filtrage des investissements et fixant ses missions est mis sous peine d'opposition formelle. Le Conseil d'État expose clairement qu'en vertu l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, il n'appartient pas au législateur de prescrire aux membres du Gouvernement pour quelles matières et selon quelles conditions ils sont obligés de recevoir des avis et des recommandations. Par contre, le Conseil d'État souligne qu'il n'est pas contraire à la Constitution que le comité interministériel soit institué par arrêté grand-ducal qui en détermine les missions, le fonctionnement et la composition et qui précise qu'un ministre prendra sa décision sur avis de ce comité.

Quant aux articles 5 à 7 traitant de la notification à effectuer par l'investisseur étranger, le Conseil d'État pose plusieurs questions, notamment en ce qui concerne les différentes activités requérant une notification ainsi que le moment à partir duquel court le délai de 15 jours.

L'article 7 au sujet de l'examen de la notification prévoit une décision conjointe de deux membres du Gouvernement. Le Conseil d'État soulève que cette disposition est contraire à l'article 76 de la Constitution. C'est la raison pour laquelle il y formule une opposition formelle. En outre, les paragraphes 2 et 3 indiquent que la décision de commencer ou non une procédure de filtrage doit intervenir dans les 2 mois de la notification de l'investissement direct étranger. Le Conseil d'État se demande ce qui se passe si ce délai est excédé.

Au niveau de l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, selon lequel la procédure de filtrage ne peut pas dépasser 60 jours après son déclenchement, le Conseil d'État se demande ce qui se passe en l'absence d'une décision de filtrage à l'expiration de ce délai.

L'article 10 disposant que la décision de filtrage est prise par deux ministres sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements est mis sous peine d'opposition formelle pour la même raison que les oppositions formelles formulées aux articles 4 et 7. De plus, le Conseil d'État constate qu'aucune conséquence n'est prévue si la décision de filtrage n'intervient pas dans le délai de 60 jours.

Concernant l'article 11 visant les mesures et sanctions administratives, le Conseil d'État relève que la suspension des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité de droit luxembourgeois n'a pas été incluse parmi les mesures pouvant être prises lorsque l'investisseur étranger a effectué un investissement direct étranger sans notification ou sans autorisation ou lorsqu'il ne respecte pas les conditions dont a été assorti l'investissement. Ensuite, le Conseil d'État suggère d'inclure à l'article 13, paragraphe 1<sup>er</sup> qu'il s'agit de données à caractère personnel.

Finalement, au niveau de l'article 15, paragraphes 2 à 5, le Conseil d'État réitère l'opposition formelle qu'il avait formulée à l'article 4 à propos du comité interministériel de filtrage des investissements. Il demande que toute référence à ce comité interministériel soit supprimée.

Dans son avis du 14 mars 2023, le Conseil d'État est en mesure de lever toutes les oppositions formelles soulevées dans son avis précédent, étant donné que les références au comité interministériel de filtrage des investissements ont été supprimées et la confusion entre la signature conjointe du ministre ayant l'Économie dans ses attributions et du ministre ayant les Affaires étrangères dans les siennes a été rectifiée. Par contre, il émet de nouvelles oppositions formelles et formule nombreuses remarques quant aux amendements.

D'abord, concernant les amendements 8 et 9, relatifs aux paragraphes 2 et 4 de l'ancien article 3, le Conseil d'État demande pourquoi la notion de « gestion » n'a pas été reprise, alors qu'elle figure dans la définition correspondante 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.

Ensuite, au niveau de l'amendement 35 relatif à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, (l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi initial) permettant au ministre de suspendre les droits de vote détenus par un investisseur étranger qui a procédé à un investissement direct étranger sans l'avoir notifié ou sans avoir reçu l'autorisation nécessaire, le Conseil d'État formule une opposition formelle pour insécurité juridique concernant l'alinéa 1<sup>er</sup>. En effet, le Conseil d'État soulève qu'il n'est pas clair ce qu'il faut entendre par « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » en relation avec la suspension de l'exercice des droits de vote. Il demande si les termes « conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois » doivent être compris comme ne visant que les droits de vote attachés aux titres

dépassant le seuil de 25% visé au point 2° de la définition de « contrôle ». Dans cette hypothèse, le Conseil d'État propose une nouvelle formulation de texte. A l'amendement 36, il renvoie à ses observations et son opposition formelle sous l'amendement 35. Il propose que la même formulation soit reprise à l'endroit de l'article 9 (anciennement article 11), paragraphe 2.

Le Conseil d'État s'oppose formellement à l'amendement 43 qui insère un nouvel article 12 qui vise à limiter le droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel lorsqu'une telle limitation, partielle ou complète, est nécessaire et proportionnée pour garantir un certain nombre d'objectifs. Il soulève que l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup> est contraire à l'article 23, paragraphe 2, du règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. Le règlement précité énonce un certain nombre de dispositions que toute mesure législative doit comporter si elle limite la portée du droit d'accès de la personne concernée à ses données à caractère personnel. En effet de telles dispositions ne figurent pas dans le projet de loi.

Enfin, dans les trois paragraphes de l'article 12, le Conseil d'État signale que la référence au « responsable du traitement » doit être remplacée par une référence au « ministre », dans la mesure où l'article 11 nouveau introduit par l'amendement 42 précise que le ministre est le responsable du traitement. Le Conseil d'État émet cette même remarque pour les articles 44 à 46.

Dans son deuxième avis complémentaire du 16 mai 2023, le Conseil d'État est en mesure de lever les deux oppositions formelles soulevées dans son avis complémentaire, suite à la série d'amendements parlementaires.

Le Conseil d'État note qu'à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>, la commission parlementaire a précisé les personnes pouvant demander la nullité des décisions prises en assemblée générale. Il propose de remplacer « de ses actionnaires » par « de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote » afin de suivre la formulation utilisée à l'article 28, paragraphe 2, de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs et d'éviter toute confusion sur le fait qu'un actionnaire peut agir individuellement.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre remarques quant au fond du projet de loi.

Pour le détail des observations du Conseil d'État, il est renvoyé au commentaire des articles ci-après.

#### **Avis de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (18.10.2021)**

Dans son avis, l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ALIA) constate que le Service des médias et des communications serait l'organisme impliqué en cas d'une procédure envers un service de média de droit luxembourgeois. En vertu de son expertise et de ses compétences, l'ALIA s'interroge sur les opportunités d'institutionnaliser sa participation au processus de consultation, soit à travers une implication directe, soit à travers une compétence consultative auprès du ministre chargé des médias participant au comité interministériel.

#### **Avis de l'Association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds (28.10.2021)**

Dans son avis, l'Association Luxembourgeoise de l'Industrie des Fonds (ALFI) critique l'envergure trop large du projet de loi. En particulier l'éventail des industries considérées critiques serait trop vaste. Dans ce contexte, elle craint que chaque investissement de provenance hors EEE pourrait faire l'objet d'un contrôle. De plus, l'ALFI soulève le manque d'une définition claire du terme « entité de droit luxembourgeois » (Luxembourg entity). Elle craint que des organismes luxembourgeois, y compris des fonds d'investissement, soient considérés comme un investissement étranger, parce qu'ils sont détenus, gérés ou contrôlés par une entité étrangère. Finalement, elle demande que les fonds d'investissement soient exclus du champ d'application de la loi.

#### **Avis de la Chambre de Commerce (24.2.2022)**

Dans son avis, la Chambre de Commerce fait remarquer qu'un certain nombre de questions restent ouvertes quant aux conditions de mise en œuvre pratique du mécanisme de filtrage. Ainsi, elle souhaite que des garanties supplémentaires soient apportées en matière de confidentialité et de cybersécurité.

D'autre part, elle recommande qu'une procédure de notification digitalisée soit proposée dès la mise en œuvre du projet de loi. La Chambre de Commerce marque son accord avec la liste des activités critiques (art. 2). Toutefois, elle s'interroge sur le risque de trop élargir l'interprétation du champ d'application concerné. De plus, elle est en accord avec les missions, le fonctionnement, la prise de décision à l'unanimité et la composition du comité interministériel. Cependant elle regrette l'absence de critères définissant les membres du groupe d'experts et de précisions à leur sujet.

#### **Avis de la Commission nationale pour la protection des données (4.3.2022)**

Dans son avis du 4 mars 2023, la Commission nationale pour la protection des données (CNPd) limite ses observations aux questions soulevées par les dispositions du projet de loi traitant des aspects liés au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

Elle exprime de nombreuses critiques quant à la collecte, au traitement et à la conservation de données. Notamment, elle constate que la collecte et la transmission de certaines informations listées dans l'article 6 paragraphe 1 sont soumises aux principes et obligations du RGPD. Elle soulève que la collecte des informations sur le bénéficiaire effectif constitue un traitement des données personnelles puisqu'elle concerne une personne physique. De plus, la CNPD affirme qu'il est difficile de savoir si des données à caractère personnel seraient effectivement demandées. Dans ce contexte, elle rappelle les conditions pour le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions. En effet, la CNPD s'interroge sur le respect de ces conditions en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel qui font objet d'un traitement et la durée de conservation de ces données. C'est pourquoi elle suggère d'inclure une référence aux données personnelles collectées, afin de clarifier quelles sont précisément les catégories de données conservées.

Sur la notion de responsables conjoints de traitements, la CNPD se réfère à l'article 26 du RGPD pour souligner que la répartition des obligations y relatives n'est pas reprise dans le texte du projet de loi.

Quant à la désignation séparée du Service de renseignement de l'État comme responsable de traitement, la CNPD comprend que des dérogations respectant les conditions de l'article 23 du RGPD pourraient s'avérer nécessaires lorsque les informations obtenues dans le cadre de la procédure de filtrage concernent des enquêtes ou instructions pénales en cours ou des informations transmises par le SRE. Or dans ce cas, il faudrait prévoir les détails des limitations, ainsi que leur durée dans le projet de la loi conformément à l'article 23 du RGPD.

En outre, la CNPD déduit des dispositions du projet de loi quant à l'implication du comité interministériel que des représentants d'autres ministères auront accès à des données personnelles et seront impliqués dans leurs traitements. Ainsi, elle soulève que le comité interministériel manque de personnalité juridique. Elle demande si les acteurs d'autres ministères et le comité interministériel seraient considérés comme sous-traitants des « ministres », ou au contraire comme des tiers.

Finalement, la CNPD souligne que sans dérogation explicite dans le projet de loi, les droits conférés par l'RGPD sont tous applicables intégralement.

#### **Avis complémentaire de la Commission nationale pour la protection des données (28.4.2023)**

Dans son avis complémentaire du 28 avril 2023, la CNPD salue les amendements. Toutefois, elle formule plusieurs critiques et émet des recommandations.

Quant à l'amendement gouvernemental 42 relatif au nouvel article 11 concernant la détermination du responsable du traitement de données, la CNPD s'interroge sur l'implication du Ministre ayant l'Économie dans ses attributions en ce qui concerne les traitements qui seront effectués dans le cadre de la coopération avec les autres États membres et la Commission européenne. En effet, elle constate que seul le Ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est compétent pour échanger des informations dans le cadre du dispositif de coopération du règlement (EU) 2019/452. Selon la CNPD, le projet de loi ne détermine pas de façon claire les rôles respectifs des membres du comité interministériel en ce qui concerne la protection des données. En ce qui concerne les finalités de traitement, la CNPD note que certaines dispositions introduites par les amendements ne respectent pas les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité exigés par la jurisprudence de la Cour de

justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle suggère donc une reformulation de la finalité au point 2 du paragraphe 2 de l'article 11. Quant à la durée de conservation, le CNPD met en question le raisonnement pour le calcul du délai de conservation. Elle demande s'il n'y a pas lieu d'introduire des critères en fonction des différentes finalités plutôt que de déterminer dans la loi une durée maximale fixe.

Au niveau de l'amendement 43 relatif le nouvel article 12 concernant la limitation au droit d'accès des personnes concernées, la CNPD se joint à l'avis du Conseil d'État. La CNPD regrette que les auteurs aient simplement repris les finalités telles que formulées à l'article 23, paragraphe 1<sup>er</sup> du RGPD, sans spécifier à quoi elles pourraient correspondre dans le contexte du mécanisme de filtrage des investissements étrangers. De plus, elle demande que le texte prévoie au moins les conditions d'une limitation permettant à la personne concernée de vérifier si la limitation est conforme à la loi. Pour la CNPD les explications figurant dans le commentaire des articles devraient être incluses dans le texte-même. Par ailleurs, la CNPD se pose la question de savoir comment cette information pourra être mise à disposition de la personne concernée en pratique, dans le cas où les informations sur la limitation ne peuvent pas être fournies à cause du risque de compromettre un des objectifs cités dans le paragraphe 1<sup>er</sup>. Dans cette hypothèse, elle trouve judicieux de restreindre l'application de l'article 12, paragraphe 4 du RGPD.

De plus, quant à l'amendement 44 concernant le nouvel article 13, la CNPD suggère une modification de l'article 13 du projet de loi en prenant en considération les commentaires dans la section II du présent avis pour le droit d'accès (à l'exception des commentaires sous le point 3 b. et e.) et de compléter le projet de loi avec des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du droit à l'information et sur les motifs de cette limitation. Elle recommande également d'introduire l'obligation pour le responsable de traitement de consigner les motifs d'une limitation en cas de limitation au droit à l'information.

Finalement, à l'amendement 45 concernant le nouvel article 15, la CNPD propose de compléter le projet de loi en ce qui concerne le droit à l'accès afin qu'il soit conforme avec les exigences de l'article 23, paragraphe 2, du RGPD. Pour la CNPD le projet de loi devrait comprendre des dispositions concernant l'obligation d'informer la personne concernée sur la limitation du droit à l'information et sur les motifs de cette limitation.

\*

## V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Remarques préliminaires : observations légistiques*

Les observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État dans ses avis du 22 mars 2022 et du 14 mars 2023 ont été dûment prises en compte aux endroits indiqués.

### **Chapitre 1<sup>er</sup> initial – Disposition générale (chapitre supprimé)**

#### *Article 1<sup>er</sup> initial – Objet (article supprimé)*

L'article 1 décrit l'objet du projet de loi : instituer un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public et mettre en place le dispositif de coopération entre les États membres de l'Union européenne et la Commission européenne.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État observe que l'article 1<sup>er</sup> est dépourvu de portée normative et propose de déplacer la définition des « États membres » à l'article relatif aux définitions (article 1<sup>er</sup> nouveau).

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, l'article 1<sup>er</sup> et le Chapitre 1 initial sont supprimés.

### **Chapitre 1<sup>er</sup> nouveau (Chapitre 2 initial) – Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public**

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le Chapitre 2 est renuméroté et devient le Chapitre 1<sup>er</sup> nouveau.

*Article 1<sup>er</sup> nouveau (article 3 initial) – Définitions*

L'article 1<sup>er</sup> nouveau inclut la définition de certains termes qui sont utilisés à plusieurs reprises dans le projet de loi.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État propose d'inverser les articles 2 et 3 (initiaux) en argumentant qu'il est plus logique de commencer par l'article énumérant les définitions utilisées dans le projet de loi. Suite à la suppression de l'ancien article 1<sup>er</sup>, l'article 3 devient l'article 1<sup>er</sup> nouveau.

Le Conseil d'État propose encore dans la phrase introductive de remplacer les termes « du présent titre » par « de la présente loi ».

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, l'article 3 initial est renuméroté en article 1<sup>er</sup> nouveau.

*Paragraphe 1<sup>er</sup> nouveau (paragraphe 3 initial)*

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 3 initial est renuméroté en paragraphe 1<sup>er</sup> et prend la teneur suivante :

« (1) « contrôle » :

1° le fait, directement ou indirectement :

- a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
- b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
- c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;

2° ou, le fait, directement ou indirectement, de franchir le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ; ».

*Paragraphe 2 nouveau (paragraphe 7 initial)*

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 7 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 2 de l'article 1<sup>er</sup> nouveau.

*Paragraphe 3 nouveau*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouveau paragraphe 3 qui prend la teneur suivante :

« « État membre » : un État membre de l'Union européenne ».

Étant donné que l'ancien article 1<sup>er</sup> est supprimé, il convient de préciser qu'il faut entendre par État membre le fait qu'il s'agit d'un État membre de l'Union européenne.

*Paragraphe 4 nouveau (paragraphe 6 initial)*

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 6 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 4 de l'article 1<sup>er</sup> nouveau.

*Paragraphe 5 nouveau (paragraphe 1 initial)*

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 5 de l'article 1<sup>er</sup> nouveau.

Le terme « de l'Union européenne » est supprimé afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État.

*Paragraphe 6 nouveau (paragraphe 2 initial)*

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État du 22 mars 2022 et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 2 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 6 de l'article 1<sup>er</sup> nouveau.

En outre, le paragraphe 6 nouveau prend la teneur suivante :

« « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger, et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ; »

*Paragraphe 7 nouveau (paragraphe 4 initial)*

Afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 proposent de modifier le paragraphe 7 nouveau de la manière suivante :

« « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier, et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ; »

*Paragraphe 8 nouveau (paragraphe 5 initial)*

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État et suite aux amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le paragraphe 5 de l'ancien article 3 est renuméroté en paragraphe 8 de l'article 1<sup>er</sup> nouveau.

*Article 2 nouveau – Champ d'application*

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État propose d'inverser les articles 2 et 3 (initiaux) du projet de loi en argumentant qu'il est plus logique de commencer par l'article énumérant les définitions utilisées dans le projet de loi.

Suite à la suppression de l'ancien article 1<sup>er</sup>, l'article 3 devient l'article 1<sup>er</sup> nouveau et l'article 2 garde la même numérotation.

L'article 2 expose le champ d'application du mécanisme de filtrage national.

*Paragraphe 2*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré au point 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 le terme « tel que modifié » à la fin de la phrase.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État suggère de compléter la liste des secteurs visés en ajoutant le secteur alimentaire.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, un point 12 est ajouté au paragraphe 2, dont la teneur est la suivante :

« 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire. »

*Paragraphe 3*

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État propose de compléter le point 3 du paragraphe 3 par une référence aux données à caractère personnel à l'instar de ce qui est prévu dans un autre article du projet de loi.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le point 3 du paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ; »

*Article 4 initial – Comité interministériel de filtrage des investissements et groupe d'experts*

L'article 4 initial instituait un comité interministériel de filtrage des investissements et en fixait les missions.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'y oppose formellement en argumentant que l'institution d'un comité interministériel par voie d'une loi méconnaît l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution selon lequel le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, sont supprimés la Section 2 et l'article 4, afin de donner suite à l'avis du Conseil d'État.

### **Section 2 nouvelle (section 3 initiale) – Notification obligatoire et examen**

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 3 est renumérotée et devient la nouvelle Section 2.

Les articles sous la section 2 traitent de la notification à effectuer par l'investisseur étranger.

#### *Article 3 nouveau (Article 5 initial) – Notification obligatoire*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 5 est renuméroté en article 3 nouveau.

##### *Paragraphe 1*

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'oppose à une décision conjointe de deux membres du Gouvernement.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est proposé de suivre l'observation du Conseil d'État et de prévoir que la décision sera prise au nom d'un seul membre du Gouvernement ; le paragraphe prend la teneur suivante :

« (1) sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6. »

##### *Paragraphe 3*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 et suite à l'observation émise par le Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où l'investisseur étranger franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'évènements modifiant la répartition du capital. »

##### *Paragraphe 4*

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État précise que les termes « par toute voie utile et retraçable » sont superflus et peuvent être supprimés.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 et suite à l'observation émise par le Conseil d'État, le paragraphe 3 prend la teneur suivante :

« (4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger. »

#### *Article 4 nouveau (Article 6 initial) – Informations requises dans le cadre de la notification*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 6 est renuméroté en article 4 nouveau.

##### *Paragraphe 1*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, sont supprimés les termes « ayant l'Économie dans ses attributions ».

#### *Article 5 nouveau (Article 7 initial) – Examen de la notification*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 7 est renuméroté en article 5 nouveau.

Au vu de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022 concernant l'ancien article 4 et sa proposition de supprimer cet article, toutes les références au comité interministériel de filtrage des investissements sont supprimées du texte du projet de loi. Dans son avis, le Conseil d'État met en avant que les termes « par toute voie utile et retraçable » sont superflus et il propose de les supprimer.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, le nouvel article 5 prend la teneur suivante :

« (1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) La décision visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception. »

### **Section 3 nouvelle (section 4 initiale) – Procédure de filtrage et décision de filtrage**

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 3 est renumérotée et devient la nouvelle Section 2.

#### *Article 6 nouveau (Article 8 initial) – procédure de filtrage*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 8 est renuméroté en article 6 et explique en détail la procédure de déclenchement de la procédure de filtrage.

#### *Paragraphe 2*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, les termes « les ministres peuvent » sont remplacés par « le ministre peut », afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État émise dans son avis du 22 mars 2022 concernant la décision conjointe de deux ministres.

#### *Paragraphe 3*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 et afin de suivre l'observation émise par le Conseil d'État dans son avis du 22 mars 2022, le nouveau paragraphe 3 de l'article 6 nouveau prend la teneur suivante :

« (3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question ne soit prise. »

#### *Article 7 nouveau (Article 9 initial) – Facteurs de filtrage*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 9 est renuméroté en article 7 et détermine les facteurs qui peuvent être pris en compte pour déterminer si un investissement direct étranger est effectivement susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

#### *Article 8 nouveau (Article 10 initial) – Décision de filtrage*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 10 est renuméroté en article 8 et détermine dans le texte initial que la décision de filtrage est prise par deux ministres sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État s'oppose formellement au comité interministériel et à la décision conjointe de deux ministres.

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'État, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 remplacent le mot « ministres » par « ministre », les termes « sur avis du comité interministériel de filtrage des investissements » sont supprimés et le paragraphe 6 est inséré au nouvel article 6 paragraphe 3 nouveau.

### **Section 4 nouvelle (Section 5 initiale) – Mesures et sanctions**

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 5 est renumérotée et devient la nouvelle Section 4.

#### *Article 9 nouveau (Article 11 initial) – Mesures et sanctions administratives*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 11 est renuméroté en article 9. L'article définit les sanctions et mesures administratives que le ministre (initialement les ministres) a à disposition afin de veiller au respect des dispositions prévues au projet de loi.

*Paragraphe 1 et paragraphe 2 (initiaux)*

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État met en avant que la suspension des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité de droit luxembourgeois n'a pas été incluse parmi les mesures pouvant être prises lorsque l'investisseur étranger a effectué un investissement direct étranger sans notification ou sans autorisation ou lorsqu'il ne respecte pas les conditions dont a été assorti l'investissement.

Afin de donner suite aux observations du Conseil d'État, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 prévoient la possibilité de suspendre des droits de vote appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger dans une entité du droit luxembourgeois. Les amendements gouvernementaux prévoient également d'attribuer au ministre le pouvoir de suspendre l'exercice des droits de vote.

Les paragraphes 1 et 2 (initiaux) prennent la teneur suivante :

« (1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et le ministre peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice résultant de la loi, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, les ministres peuvent :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger d'exécuter, dans un délai qu'il fixe, des prescriptions en substitution de l'obligation non exécutée, y compris le rétablissement de la situation antérieure au non-respect de cette obligation ou la cession de tout ou partie des activités ;
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote lié à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
- 4° retirer l'autorisation. »

*Paragraphe 1 et paragraphe 2 (nouveaux)*

Par amendements parlementaires du 2 mai 2023, la Commission propose de préciser dans le libellé, tel que suggéré par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 et afin de lever son opposition formelle pour cause d'insécurité juridique, que seulement les droits de vote des titres appartenant directement ou indirectement à l'investisseur étranger qui excèdent le seuil de 25% peuvent être suspendus par le ministre compétent. De même, il est proposé de reconnaître à l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou à ses actionnaires le droit d'ester en justice à l'encontre de la décision de suspension des droits de vote prononcée par le ministre compétent. Il est précisé que cette action en nullité est soumise à un délai de prescription de cinq ans.

La Commission propose de compléter, à l'instar de son amendement proposé à l'endroit de l'alinéa 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup> le point 3° du paragraphe 2 de l'article 9. La Commission suggère d'écrire le terme « lié » en pluriel.

Dans son avis complémentaire du 26 mai 2023, le Conseil d'État propose de remplacer « de ses actionnaires » par « l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote » à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup>.

Afin de donner suite à l'observation du Conseil d'État, les paragraphes 1 et 2 nouveaux prennent la teneur suivante :

« (1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu

de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus directement ou indirectement par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;
- 2° enjoindre à l'investisseur étranger d'exécuter, dans un délai qu'il fixe, des prescriptions en substitution de l'obligation non exécutée, y compris le rétablissement de la situation antérieure au non-respect de cette obligation ou la cession de tout ou partie des activités ;
- 3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;
- 4° retirer l'autorisation. »

#### *Paragraphe 10*

Afin de donner suite aux propositions du Conseil d'État, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 précisent que seul l'investisseur tenu pour responsable peut se voir infliger des mesures et sanctions administratives ; le paragraphe 10 prend la teneur suivante :

- « (10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :
- 1° de la gravité et de la durée de la violation ;
  - 2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
  - 3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;
  - 4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;
  - 5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;
  - 6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;
  - 7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenue pour responsable ;
  - 8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques. »

### **Section 5 nouvelle (Section 6 initiale) – Recours**

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 6 est renumérotée et devient la nouvelle Section 5.

#### *Article 10 nouveau (Article 12 initial) – Recours administratif*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 12 est renuméroté en article 10. L'article introduit un recours en réformation contre les décisions du ministre (initialement des ministres).

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, et afin de donner suite aux suggestions du Conseil d'État, l'article 10 nouveau prend la teneur suivante :

« Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision. »

### **Section 6 nouvelle (Section 7 initiale) – Traitement des données**

Suite à la suppression de la Section 2 initiale, la Section 7 est renumérotée et devient la nouvelle Section 6.

#### *Article 11 nouveau (Article 13 initial) – Traitement des données*

Étant donné que les articles 1 et 4 sont supprimés, l'article 13 est renuméroté en article 11 nouveau. L'article concerne la confidentialité et la protection des données à caractère personnel obtenues dans le cadre du mécanisme de filtrage national.

Par souci de transparence, les amendements gouvernementaux du 13 février 2023 indiquent à quelle fin des données à caractère personnel peuvent être traitées. Afin de donner suite aux recommandations de la CNPD émises dans son avis du 4 mars 2022, l'article 11 nouveau prend la teneur suivante :

« (1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° mettre en œuvre des dispositions de la présente loi ;
- 2° suivre l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier. »

#### *Article 12 nouveau – Limitations du droit d'accès*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 est inséré un nouvel article 12. Cet article concerne la limitation du droit d'accès direct de la personne concernée tout en respectant l'essence de ce droit.

##### *Paragraphe 1 (initial)*

Le paragraphe 1 prévoit que le responsable du traitement procède à une évaluation au cas par cas afin de décider si l'accès de la personne concernée aux données la concernant est susceptible de constituer une menace pour les intérêts publics limitativement énumérés.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 est inséré un nouvel article 12 paragraphe 1 et prend la teneur suivante :

« (1) Le responsable du traitement peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, désigné ci-après par le terme « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;

- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- 5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale. »

*Paragraphe 1 (nouveau)*

Dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup> tel que proposé pour contrariété avec l'article 23, paragraphe 2, du règlement (UE) n°2016/679 du Parlement et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Par amendements parlementaires du 2 mai 2023, la Commission parlementaire propose de tenir compte des observations soulevées par le Conseil d'État et d'ajouter un nouvel alinéa 2 ; le paragraphe 1 nouveau prend la teneur suivante :

« (1) Le ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- 5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne. »

*Paragraphe 2 (initial)*

Le paragraphe 2 prévoit l'obligation pour le responsable du traitement d'informer la personne concernée des limitations du droit d'accès, ainsi que des motifs, sauf dans les cas où cette communication risque de compromettre l'objectif poursuivi par la limitation.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 12 paragraphe 2 et prend la teneur suivante :

« (2) Dans les cas visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, le responsable du traitement informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1er. Le responsable du traitement informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « la CNPD », ou de former un recours juridictionnel. »

*Paragraphe 3 (initial)*

Le paragraphe 3 vise à instaurer une garantie appropriée pour les droits de la personne concernée en prévoyant que le responsable du traitement doit consigner les cas de limitation ou de refus du droit d'accès, ainsi que les motifs le justifiant, afin de permettre à la CNPD de contrôler ce registre et d'apprécier le respect du cadre légal applicable.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 12 paragraphe 3 et prend la teneur suivante :

« (3) Le responsable du traitement consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande. »

*Paragraphes 2 et 3 (nouveaux)*

Par amendements parlementaires du 2 mai 2023, la Commission propose de tenir compte des observations soulevées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 et de remplacer « le responsable de traitement » par « le ministre ».

Les paragraphes 2 et 3 nouveaux prennent la teneur suivante :

« (2) Dans les cas visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, le ministre informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de la limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1<sup>er</sup>. Le ministre informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, dénommée ci-après « CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande. »

*Article 13 nouveau – Limitations du droit à l'information*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 13. Cet article reprend en grande partie le libellé du paragraphe 3 de l'article 12 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

L'article 13 (initial) prend la teneur suivante :

« Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>. »

La Commission propose de tenir compte des observations soulevées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 et de remplacer « le responsable de traitement » par « le ministre ».

L'article 13 (nouveau) prend la teneur suivante :

« Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>. »

*Article 14 nouveau – Exercice des droits de la personne concernée et vérification de la CNPD*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, est inséré un nouvel article 14. Cet article reprend le libellé de l'article 16 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

L'article 14 (initial) prend la teneur suivante :

« (1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le responsable du traitement informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel. »

Afin de tenir compte des suggestions émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le terme « le responsable de traitement » est remplacé par « le ministre » et « l'autorité de contrôle compétente » est remplacée par « la CNPD ».

L'article 14 (nouveau) prend la teneur suivante :

« (1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le ministre informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel. »

*Article 15 nouveau – Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel*

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023 est inséré un nouvel article 15. Cet article doit être lu en combinaison avec le nouvel article 13 du présent texte. Cet article s'inspire de l'article 30, paragraphe 5, de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

L'article 15 initial prend la teneur suivante :

« Le responsable du traitement peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphe 1<sup>er</sup> et paragraphe 2 du règlement (UE) 2016/679, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>. »

Afin de tenir compte des suggestions émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 14 mars 2023, le terme « le responsable de traitement » est remplacé par « le ministre ».

L'article 15 nouveau prend la teneur suivante :

« Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphe 1<sup>er</sup> et 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>. »

**Chapitre II nouveau (Chapitre III initial) – Dispositif de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne**

Suite à la suppression du Chapitre 1<sup>er</sup>, le Chapitre 3 initial est renuméroté et devient le nouveau Chapitre 2.

*Article 16 nouveau (Article 14 initial) – Point de contact national*

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 14 devient l'article 16 nouveau.

L'article prévoit que le ministère des Affaires étrangères et européennes, qui suit les dossiers relatifs à la protection économique internationale au niveau européen, soit le point de contact pour les institutions et instances européennes pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452.

*Article 17 nouveau (Article 15 initial) – Notification et examen*

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 15 devient l'article 17 nouveau. Cet article pose les modalités de coopération du point de contact national avec les autres États membres, la Commission et l'autorité nationale compétente pour le mécanisme de filtrage national.

Par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, sont supprimés les paragraphes 2 et 3 de l'ancien article 15 ; les amendements ajoutent après le mot « ministre » les termes « ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions ».

Le nouvel article 17 prend la teneur suivante :

« (1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires. »

### **Chapitre III nouveau (Chapitre IV initial) – Dispositions finales**

Suite à la suppression du Chapitre 1<sup>er</sup>, le Chapitre 4 initial est renuméroté et devient le nouveau Chapitre 3.

#### *Article 18 nouveau (Article 16 initial) – Intitulé de citation (nouvel intitulé)*

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 16 devient l'article 18 nouveau.

#### *Article 19 nouveau (Article 17 initial) – Entrée en vigueur*

Étant donné que deux articles ont été supprimés et que, par amendements gouvernementaux du 13 février 2023, trois nouveaux articles ont été insérés, l'article 17 devient l'article 19 nouveau.

\*

## **VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

\*

## 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 oeuvre 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**

### **Chapitre 1 – Mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public**

#### **Section 1<sup>re</sup> – Champ d'application et définitions**

##### **Art.1<sup>er</sup>. Définitions**

Aux fins de la présente loi, on entend par :

- (1) « contrôle » :
  - 1° Le fait, directement ou indirectement :
    - a) d'avoir la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une entité de droit luxembourgeois ; ou
    - b) d'avoir le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance d'une entité de droit luxembourgeois et d'être en même temps actionnaire ou associé de cette entité ; ou
    - c) d'être actionnaire ou associé d'une entité de droit luxembourgeois et de contrôler, en vertu d'un accord conclu avec d'autres actionnaires ou associés de cette entité, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci ;
  - 2° ou également, le fait de franchir, directement ou indirectement, le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois ;
- (2) « décision de filtrage » : le fait d'autoriser, de soumettre à condition ou d'interdire un investissement direct étranger à l'issue de la procédure de filtrage.
- (3) « État membre » : un État membre de l'Union européenne ;
- (4) « facteurs de filtrage » : les critères permettant de déterminer si un investissement direct étranger porte atteinte à la sécurité ou à l'ordre public ;
- (5) « investisseur étranger » : une personne physique ou une entité de droit étranger qui n'est ressortissante ni d'un État membre, ni d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen autre qu'un État membre de l'Union européenne et qui a l'intention de réaliser ou a réalisé un investissement direct étranger ;
- (6) « investissement direct étranger » : un investissement de toute nature auquel procède un investisseur étranger et qui vise à établir ou à maintenir des relations durables et directes entre l'investisseur étranger et une entité de droit luxembourgeois à qui ces fonds sont destinés, permettant ainsi à l'investisseur étranger de participer seul, de concert ou par interposition au contrôle de cette entité exerçant au Grand-Duché de Luxembourg une activité énumérée à l'article 2 ;
- (7) « investissement de portefeuille » : une acquisition de titres d'une entité de droit luxembourgeois effectuée dans l'intention de réaliser un placement financier et qui ne permet pas à l'investisseur étranger d'exercer, directement ou indirectement, le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois ;
- (8) « procédure de filtrage » : le fait d'évaluer et d'examiner un investissement direct étranger en vertu des facteurs de filtrage.

##### **Art. 2. Champ d'application**

(1) Le mécanisme de filtrage national s'applique aux investissements directs étrangers, hormis les investissements de portefeuille, susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, dans une entité de droit luxembourgeois exerçant des activités critiques au Luxembourg.

(2) Sont considérées comme activités critiques au sens de la présente loi les activités suivantes :

- 1° le développement, l'exploitation et le commerce de biens à double usage au sens de l'article 2, point 1), du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage, tel que modifié ;
- 2° dans le secteur de l'énergie : la production et la distribution d'électricité, le conditionnement et la distribution de gaz et le stockage et le commerce de pétrole ; les technologies quantiques et nucléaires ;
- 3° dans le secteur des transports : le transport terrestre, le transport par eau et le transport aérien ;
- 4° dans le secteur de l'eau : le captage, le traitement et la distribution de l'eau, la collecte et le traitement des eaux usées, ainsi que la collecte, le traitement et l'élimination des déchets ;
- 5° dans le secteur de la santé : les activités liées aux soins de santé et les laboratoires d'analyses médicales ; les nanotechnologies et biotechnologies ;
- 6° dans le secteur des communications : les télécommunications filaires, les télécommunications sans fil, les télécommunications par satellite et les services postaux et de courrier ;
- 7° dans le secteur du traitement ou du stockage de données : les installations informatiques de traitement de données, d'hébergement de services d'information et de portails internet ; les technologies concernant l'intelligence artificielle, les semi-conducteurs, la cybersécurité ;
- 8° dans le secteur de l'aérospatial : les opérations spatiales et l'exploitation de ressources spatiales ;
- 9° dans le secteur de la défense : les activités en lien avec la défense nationale ; la production et le commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre ;
- 10° dans le secteur de la finance : les activités de la banque centrale ainsi que les infrastructures et les systèmes d'échange, de paiement et de règlement des instruments financiers ;
- 11° dans le secteur des médias : l'édition, les activités audiovisuelles et de radiodiffusion ;
- 12° dans le secteur agroalimentaire : les activités en lien avec la sécurité alimentaire.

(3) Sont également considérées comme activités critiques au sens de la présente loi :

- 1° les activités de recherche directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 2° les activités de production directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 3° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, directement liées aux activités énumérées au paragraphe 2 ;
- 4° les activités connexes susceptibles de permettre un accès aux lieux dans lesquels les activités énumérées au paragraphe 2 sont exercées .

## **Section 2 – Notification obligatoire et examen**

### **Art. 3. Notification obligatoire**

(1) Sont soumis à une notification auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné ci-après « ministre », les investissements directs étrangers tels que définis à l'article 1, paragraphe 6.

(2) Les notifications doivent être effectuées par l'investisseur étranger avant la réalisation de l'investissement direct étranger.

(3) Par dérogation au paragraphe 2, l'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires dans le cas où il franchit le seuil de 25 pour cent de détention des droits de vote d'une entité de droit luxembourgeois à la suite d'événements modifiant la répartition du capital.

(4) Le ministre accuse réception de la notification à l'investisseur étranger.

### **Art. 4. Informations requises dans le cadre de la notification**

(1) Dans le cadre de la notification, l'investisseur étranger communique au ministre les informations suivantes :

- 1° la structure de propriété de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois avant la réalisation de l'investissement direct étranger ou à la suite d'évènements ayant modifié la répartition du capital conformément à l'article 5, paragraphe 3, y compris des informations sur le bénéficiaire effectif, tel que défini à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et la participation au capital ;
- 2° la valeur approximative de l'investissement direct étranger ;
- 3° les produits, les services et les opérations commerciales de l'investisseur étranger et de l'entité de droit luxembourgeois ;
- 4° les pays dans lesquels l'investisseur étranger et l'entité de droit luxembourgeois mènent des activités commerciales ;
- 5° le financement de l'investissement direct étranger et sa source ;
- 6° la date à laquelle l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(2) Si l'investisseur étranger n'a pas fourni les informations visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, une demande de fournir les informations manquantes sans retard indu lui est adressée. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations manquantes.

(3) Si les informations obtenues de l'investisseur étranger ne permettent pas de prendre une décision relative au déclenchement de la procédure de filtrage, une demande de fournir toute information complémentaire à celles visées au paragraphe 1<sup>er</sup> est adressée à l'investisseur étranger. Le délai visé à l'article 5, paragraphes 2 et 3, est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

#### **Art. 5. Examen de la notification**

(1) Le ministre décide si l'investissement direct étranger ayant été notifié en vertu de l'article 3 doit faire ou non l'objet d'une procédure de filtrage.

(2) La décision visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est notifiée à l'investisseur étranger dans les deux mois suivant la date de l'accusé de réception.

### **Section 3 – Procédure de filtrage et décision de filtrage**

#### **Art. 6. Procédure de filtrage**

(1) La durée de la procédure de filtrage ne peut dépasser les soixante jours calendaires après son déclenchement.

(2) Le ministre peut durant toute la durée de la procédure de filtrage demander des informations complémentaires à celles visées à l'article 4. Le délai visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est réputé suspendu jusqu'à l'obtention des informations complémentaires demandées.

(3) En cas de déclenchement de la procédure de filtrage, l'investissement direct étranger ne peut être réalisé avant qu'une décision de filtrage autorisant l'investissement direct étranger en question n'ait été prise.

#### **Art. 7. Facteurs de filtrage**

(1) Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public, sont pris en considération ses effets potentiels sur :

- 1° l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'approvisionnement des infrastructures critiques, qu'elles soient physiques ou virtuelles, liées aux activités visées à l'article 2 ;
- 2° la pérennité des activités liées aux technologies critiques et biens à double usage au sens de l'article 2, point 1, du règlement (CE) n° 428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit des biens à double usage, tel que modifié ;
- 3° l'approvisionnement en intrants essentiels y compris les matières premières ainsi que la sécurité alimentaire ;

- 4° l'accès à des informations sensibles, y compris des données à caractère personnel, ou la capacité à contrôler de telles informations ;  
 5° la liberté et le pluralisme des médias.

(2) Peuvent également être pris en compte, en particulier :

- 1° le fait que l'investisseur étranger soit contrôlé directement ou indirectement par le gouvernement d'un pays tiers, y compris des organismes publics ou les forces armées ;  
 2° le fait que l'investisseur étranger ait déjà participé à des activités portant atteinte à la sécurité ou à l'ordre public dans un État membre ;  
 3° le fait qu'il existe un risque grave que l'investisseur étranger exerce des activités illégales ou criminelles.

#### **Art. 8. Décision de filtrage**

(1) La décision de filtrage est prise par le ministre.

(2) La décision de filtrage est notifiée par écrit à l'investisseur étranger avant l'expiration du délai visé à l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) L'autorisation d'un investissement direct étranger peut être assortie de conditions.

(4) Les conditions dont peut être assortie l'autorisation d'un investissement direct étranger sont déterminées au regard des facteurs de filtrage et visent à assurer que l'investissement direct étranger envisagé ne porte pas atteinte à la sécurité ou l'ordre public.

(5) Toute autorisation visée au paragraphe 3 du présent article est assortie d'une obligation pour l'investisseur étranger de rendre compte de la mise en œuvre des conditions, conformément aux modalités fixées par les ministres dans la décision de filtrage.

### **Section 4 – Mesures et sanctions**

#### **Art. 9. Mesures et sanctions administratives**

(1) Si un investissement direct étranger a été réalisé sans qu'une notification ait été effectuée en vertu de l'article 3 ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage en vertu de l'article 8, le ministre peut suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la régularisation de la situation et il peut enjoindre à l'investisseur étranger de modifier l'opération ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Lorsque des droits de vote de cette entité de droit luxembourgeois ont été exercés nonobstant une suspension de leur exercice par décision du ministre prise en application de l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Tribunal d'arrondissement, siégeant en matière commerciale, dans le ressort duquel l'entité de droit luxembourgeois a son siège peut, sur demande de l'entité de droit luxembourgeois dotée de la personnalité juridique ou de l'un de ses actionnaires ayant le droit de vote ou de toute personne justifiant d'un intérêt, prononcer la nullité de tout ou partie des décisions de l'assemblée générale si, sans les droits de vote illégalement exercés, les quorums de présence ou de majorité requis pour lesdites décisions n'avaient pas été réunis. L'action en nullité se prescrit par cinq ans à compter du jour où les droits de vote ont été exercés.

(2) Si les conditions, dont est assortie l'autorisation visée à l'article 8, paragraphes 3 et 4, ne sont pas respectées, le ministre peut :

- 1° enjoindre à l'investisseur étranger de respecter, dans un délai qu'il fixe, les conditions figurant dans l'autorisation ;  
 2° enjoindre à l'investisseur étranger d'exécuter, dans un délai qu'il fixe, des prescriptions en substitution de l'obligation non exécutée, y compris le rétablissement de la situation antérieure au non-respect de cette obligation ou la cession de tout ou partie des activités ;

3° suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et attachés aux titres détenus, directement ou indirectement, par l'investisseur étranger excédant le seuil de 25 pour cent des droits de vote de l'entité de droit luxembourgeois jusqu'à la mise en conformité et la mise en œuvre des conditions susmentionnées ;

4° retirer l'autorisation.

(3) Sauf en cas d'atteinte imminente à la sécurité ou à l'ordre public, le ministre informe préalablement l'investisseur étranger par écrit des faits qui ont été constatés et qui lui sont reprochés et l'avertit qu'il envisage d'adopter une des mesures énoncées aux paragraphes 1<sup>er</sup> à 2.

(4) L'investisseur étranger dispose d'un délai de quinze jours calendaires pour faire connaître ses observations par écrit. Il peut en outre, dans le même délai, demander à être entendu et, le cas échéant, se faire assister par un défenseur de son choix.

(5) Dans les trente jours calendaires de l'expiration du délai fixé au paragraphe précédent, le ministre prend, s'il y a lieu, la mesure annoncée.

(6) Après expiration du délai visé au paragraphe 5, le ministre notifie à l'investisseur étranger par écrit la décision prise. Cette décision produit ses effets à compter de la date de la notification.

(7) Si l'investisseur étranger ne donne pas suite à l'injonction prononcée en vertu des paragraphes 1<sup>er</sup> ou 2 dans un délai d'un mois à partir de la notification, le ministre peut prononcer une amende d'un montant maximal de 1 000 000 d'euros si l'investisseur étranger est une personne physique et d'un montant maximal de 5 000 000 d'euros s'il s'agit d'une entité juridique.

(8) Les amendes administratives sont perçues par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Le recouvrement se fait comme en matière de droits d'enregistrement.

(9) Les amendes administratives sont acquittées dans les trente jours suivant la date de la notification de la décision. Passé ce délai, un rappel est adressé par voie de lettre recommandée. Le rappel fait courir des intérêts de retard calculés au taux légal.

(10) Au moment de déterminer le type des mesures et le montant des sanctions administratives, les ministres tiennent compte de toutes les circonstances pertinentes, y compris, le cas échéant :

1° de la gravité et de la durée de la violation ;

2° du degré de responsabilité de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;

3° de la situation financière de l'investisseur étranger tenu pour responsable de la violation ;

4° de l'avantage tiré de la violation par l'investisseur étranger, dans la mesure où il est possible de le déterminer ;

5° des préjudices subis par des tiers du fait de la violation, dans la mesure où il est possible de les déterminer ;

6° du degré de coopération de l'investisseur étranger tenu pour responsable avec le ministre ;

7° des violations antérieures commises par l'investisseur étranger tenu pour responsable ;

8° des conséquences potentielles de la violation sur l'intégrité, la sécurité et la continuité de l'exploitation ou l'approvisionnement des infrastructures critiques.

## **Section 5 – Recours**

### **Art. 10. Recours administratif**

Les décisions prévues à l'article 9, paragraphe 7, sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif. Le recours doit être introduit sous peine de forclusion dans le délai d'un mois à partir de la date de la notification de la décision.

## **Section 6 – Traitement des données**

### **Art. 11. Traitement des données**

(1) Le ministre est responsable du traitement des données à caractère personnel réalisé en application de la présente loi.

(2) En vue de l'examen de la notification et de la procédure de filtrage, le traitement de données à caractère personnel est autorisé pour les finalités suivantes :

- 1° mise en œuvre des dispositions de la présente loi ;
- 2° suivi l'évolution du respect des obligations, y inclus au travers de suivis statistiques, d'études et de recherche ;
- 3° réponse aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant des autorités compétentes des autres États membres ou de la Commission européenne.

(3) Les données à caractère personnel traitées en application de la présente loi sont détruites au plus tard dix années à compter de la clôture du dossier.

#### **Art. 12. Limitations du droit d'accès**

(1) Le ministre peut limiter, entièrement ou partiellement, le droit d'accès de la personne concernée visé à l'article 15 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après « règlement (UE) 2016/679 », dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir :

- 1° la sécurité nationale ;
- 2° la défense nationale ;
- 3° la sécurité publique ;
- 4° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;
- 5° d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale.

La limitation prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> peut s'appliquer à toutes catégories de données à caractère personnel à l'exception des données à caractère personnel fournies par la personne.

(2) Dans les cas visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, le ministre informe la personne concernée par écrit, dans les meilleurs délais, de tout refus ou de toute limitation d'accès, ainsi que des motifs du refus ou de limitation. Ces informations peuvent ne pas être fournies lorsque leur communication risque de compromettre l'un des objectifs énoncés au paragraphe 1<sup>er</sup>. Le ministre informe la personne concernée des possibilités d'introduire une réclamation auprès de la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », ou de former un recours juridictionnel.

(3) Le ministre consigne les motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision. Ces informations sont mises à la disposition de la CNPD sur demande.

#### **Art. 13. Limitations du droit à l'information**

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 14 du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>.

#### **Art. 14. Exercice des droits de la personne concernée et vérification par l'autorité de contrôle**

(1) Dans les cas visés aux articles 12 et 13, les droits de la personne concernée peuvent être exercés par l'intermédiaire de la CNPD.

(2) Le ministre informe la personne concernée de la possibilité qu'elle a d'exercer ses droits par l'intermédiaire de la CNPD en application du paragraphe 1<sup>er</sup>.

(3) Lorsque le droit visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est exercé, la CNPD informe au moins la personne concernée du fait qu'elle a procédé à toutes les vérifications nécessaires ou à un examen. La CNPD informe également la personne concernée de son droit de former un recours juridictionnel.

**Art. 15. Communication à la personne concernée d'une violation de données à caractère personnel**

Le ministre peut retarder ou limiter la fourniture des informations visées à l'article 34, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du règlement (UE) 2016/679 précité, ou ne pas fournir ces informations, dès lors et aussi longtemps qu'une mesure de cette nature constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les intérêts énumérés à l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup>.

**Chapitre II – Dispositif de coopération entre les Etats membres et la Commission européenne**

**Section 1<sup>re</sup> – Point de contact national**

**Art. 16. Point de contact national**

(1) Le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions est le point de contact national unique en ce qui concerne l'échange d'informations avec les autorités compétentes des autres États membres et avec la Commission européenne, conformément à l'article 11 du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié, ci-après « règlement (UE) 2019/452 ».

(2) Le point de contact national est associé à toutes les questions liées à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 précité et du mécanisme de filtrage national.

**Section 2 – Dispositif de coopération du règlement (UE) 2019/452**

**Art. 17. Notification et examen**

(1) Lorsqu'une procédure de filtrage est lancée conformément à l'article 6, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2019/452 le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions notifie les autres États membres ainsi que la Commission européenne en fournissant les informations visées à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/452.

(2) Si un investissement direct étranger prévu ou réalisé dans un autre État membre est susceptible, de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public du Grand-Duché de Luxembourg, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander des informations à l'État membre dans lequel l'investissement direct étranger est prévu ou a été réalisé.

(3) Conformément aux articles 6, paragraphe 4, et 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/452, le ministre ayant les Affaires étrangères et européennes dans ses attributions, peut demander à la Commission européenne d'émettre un avis et aux États membres de formuler des commentaires.

**Chapitre III – Dispositions finales**

**Art. 18. Intitulé de citation**

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes « *Loi du [...] portant mise en place d'un mécanisme de filtrage des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public* ».

**Art. 19. Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 7 juin 2023

*Le Président-Rapporteur,*  
Yves CRUCHTEN



