



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 12 mars 2013

#### Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 6, 19 et 26 février 2013
2. COM(2013) 45 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme  
Ce document relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 11.02.2013 et prendra fin le 8.04.2013.  
- Examen du document
3. COM(2013) 44 : Proposition de REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL sur les informations accompagnant les virements de fonds  
Ce document relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 12.02.2013 et prendra fin le 9.04.2013.  
- Examen du document
4. COM(2013) 71: Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL mettant en oeuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières  
SWD(2013) 28 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT- IMPACT ASSESSMENT  
SWD(2013) 29 DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION - RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT  
Ce dossier relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 19.02.2013 et prendra fin le 16.04.2013.  
- Examen du document
5. 6327 Projet de loi relative aux titres dématérialisés et portant modification de:  
- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;  
- la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;  
- la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;  
- la loi modifiée du 3 septembre 1996 concernant la dépossession involontaire de titres au porteur;  
- la loi modifiée du 1er août 2001 concernant la circulation des titres et d'autres instruments fongibles;  
- la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif;  
- la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif;

- la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés;
- la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

6. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
  - Adoption d'une prise de position

7. Divers

\*

Présents : M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Fernand Etgen, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

M. Luc Frieden, Ministre des Finances  
 M. Serge Urbany, Observateur  
 M. Alphonse Berns, Mme Sandra Denis, M. Jean-Luc Kamphaus, du Ministère des Finances  
 Mme Katja Kremer, du Ministère de la Justice  
 Mme Caroline Guezennec, de l'administration parlementaire

\*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

\*

1. **Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 6, 19 et 26 février 2013**

Les projets de procès-verbal sont adoptés.

2. **COM(2013) 45 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme**  
**Ce document relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 11.02.2013 et prendra fin le 8.04.2013.**  
**- Examen du document**

Le représentant du Ministère des Finances présente les points saillants du document qui peuvent être résumés comme suit:

Le Groupe d'action financière internationale (GAFI) a publié une nouvelle série de normes révisées en février 2012, et commencera à évaluer la conformité des juridictions nationales fin 2013. Les nouvelles normes permettront aux autorités nationales de mener une action plus efficace contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à tous les

niveaux, depuis l'identification des clients bancaires qui ouvrent un compte jusqu'aux enquêtes, aux poursuites et à la saisie d'actifs.

Parallèlement à ce processus, la Commission européenne a elle aussi entrepris de réexaminer le cadre de l'UE. Ces travaux montrent la nécessité de faire évoluer le cadre de l'UE et de l'adapter aux changements, en mettant davantage l'accent sur l'efficacité des dispositifs de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la clarification et la concordance des règles dans l'ensemble des Etats membres et l'élargissement de leur champ d'application, afin de faire face aux nouvelles menaces et sources de faiblesse.

La Commission a identifié les principales sources du problème :

1. Les règles existantes ne concordent pas avec les normes internationales anti-blanchiment récemment révisées.
2. Les règles existantes de l'UE sont interprétées différemment selon les Etats membres. Le processus de réexamen entrepris par la Commission a montré que les règles actuelles sont interprétées différemment dans plusieurs domaines.
3. Les règles actuelles de l'UE présentent des défaillances et des lacunes.

Elle retient donc les mesures suivantes :

1. Les règles existantes ne concordent pas avec les normes internationales anti blanchiment récemment révisées :

Il y a lieu d'appliquer les normes internationales tout en reconnaissant les spécificités du marché unique. Dans ce sens, l'analyse d'impact conclut que des modifications devraient être apportées au cadre actuel pour refléter les éléments suivants:

- les infractions fiscales pénales doivent être incluses en tant qu'infractions principales;
- il y a lieu d'imposer des évaluations nationales des risques comportant éventuellement des éléments d'évaluation supranationale;
- les règles relatives aux obligations de vigilance simplifiées et renforcées à l'égard de la clientèle doivent être révisées de manière à se conformer aux normes internationales;
- le régime d'équivalence des pays tiers sera réexaminé afin de mettre l'accent sur les pays tiers "non-équivalents";
- il y a lieu de reconnaître spécifiquement l'approche de la surveillance fondée sur l'appréciation des risques, avec la possibilité d'orientations sectorielles;
- en ce qui concerne les personnes politiquement exposées, la directive proposera d'élargir les catégories de personnes concernées;
- les informations relatives aux bénéficiaires effectifs seront mises à la disposition des autorités compétentes et des entités soumises à obligations;

2. Les règles existantes de l'UE sont interprétées différemment selon les États membres :

Les approches différentes adoptées par les États membres à l'égard de la législation actuelle de l'UE montrent combien il est important de parvenir à une harmonisation plus poussée à l'intérieur de ce cadre. Pourtant, une harmonisation totale ne serait pas nécessairement la meilleure solution pour contrer les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme dans l'UE. Dès lors qu'un certain degré de souplesse est nécessaire pour faire face aux risques émergents, l'analyse d'impact conclut que la directive doit proposer les modifications suivantes:

- en ce qui concerne les statistiques, il convient d'améliorer les modalités de la collecte des données statistiques sur l'ensemble du territoire de l'UE;
- la définition du «bénéficiaire effectif» sera clarifiée;
- les responsabilités du pays d'origine et du pays d'accueil en matière de surveillance seront clarifiées;

- les sanctions administratives possibles seront harmonisées dans une certaine mesure (pour les personnes physiques, ces sanctions pourraient atteindre les 5 millions d'euros, pour les personnes morales, les 10% du chiffre d'affaires).

3. Les règles existantes n'apportent pas de réponse adéquate face aux nouveaux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme :

Il est nécessaire de pouvoir réagir fermement, mais en conservant une certaine souplesse, face aux nouvelles menaces émergentes, et il est donc souhaitable de mettre en place des mesures davantage fondées sur les risques sans pour autant les préciser de manière trop contraignante. L'analyse d'impact conclut qu'il est approprié d'apporter les modifications suivantes à la législation:

- jeux d'argent et de hasard – il y a lieu d'étendre le champ d'application de la directive pour couvrir tous les types de jeux d'argent et de hasard;
- règles relatives à la protection des données – elles devraient être clarifiées pour permettre une application adéquate des règles anti blanchiment/anti financement du terrorisme;
- négociants de biens – le seuil à partir duquel ils seront couverts et à partir duquel les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle s'appliqueront sera abaissé à 7.500 euros (pour rappel, la troisième directive anti-blanchiment prévoit un seuil de 15.000 euros);
- coopération entre les cellules de renseignement financier – elle sera renforcée dans la directive.

Les normes techniques de la directive seront élaborées par les autorités européennes nouvellement créées (en matière bancaire),

La représentante du Ministère de la Justice attire encore l'attention sur la mise à égalité totale entre professionnels (banques, notaires, réviseurs, etc.) soumis aux nouvelles règles et sur le renforcement de la vigilance à l'égard du «bénéficiaire effectif».

**3. COM(2013) 44 : Proposition de REGLEMENT DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL sur les informations accompagnant les virements de fonds**

**Ce document relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 12.02.2013 et prendra fin le 9.04.2013.**

**- Examen du document**

Le représentant du Ministère des Finances présente les points saillants du document qui peuvent être résumés comme suit :

L'objet de la présente proposition est de réviser le règlement (CE) n° 1781/2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds (ci-après dénommé le «règlement sur les virements») de manière à améliorer la traçabilité des paiements et à faire en sorte que le cadre de l'UE demeure totalement conforme aux normes internationales.

Le règlement sur les virements fixe des règles imposant aux prestataires de services de paiement de transmettre des informations sur le donneur d'ordre tout au long de la chaîne des paiements, aux fins de la prévention et de la détection du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et des enquêtes en la matière.

Compte tenu de la nature changeante du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme – d'autant plus changeante que les technologies et les moyens à la disposition des criminels évoluent constamment –, le GAFI a procédé à un réexamen approfondi des

normes internationales qui a débouché, en février 2012, sur l'adoption d'une nouvelle série de recommandations. Parallèlement à ce processus, la Commission européenne a entrepris de son côté un réexamen du cadre de l'UE.

La présente proposition complète la proposition de directive présentée ci-dessus.

Conformément à la nouvelle recommandation n° 16 du GAFI («Virements électroniques») et à la note interprétative qui l'accompagne, les modifications proposées visent à combler les lacunes identifiées en matière de transparence.

L'intention est d'améliorer la traçabilité en imposant les grandes règles suivantes:

- exiger l'inclusion d'informations sur le bénéficiaire;
- en ce qui concerne le champ d'application du règlement, préciser que les cartes de crédit ou de débit, les téléphones portables et tout autre appareil numérique ou informatique relèvent désormais de ce règlement, dès lors qu'ils sont utilisés pour un virement entre particuliers, et préciser en outre que les virements hors UE de moins de 1000 EUR font l'objet d'un régime simplifié, prévoyant la transmission sans vérification des informations relatives au donneur d'ordre et au bénéficiaire;
- en ce qui concerne les obligations du prestataire de services de paiement (PSP) du bénéficiaire, imposer la vérification de l'identité du bénéficiaire (s'il n'a pas été identifié auparavant) pour les paiements provenant de l'extérieur de l'Union d'un montant supérieur à 1 000 EU et imposer au PSP du bénéficiaire et au PSP intermédiaire la mise en place de procédures fondées sur les risques pour déterminer quand exécuter, rejeter ou suspendre un virement qui n'est pas accompagné des informations requises et pour décider des mesures de suivi à prendre;
- en ce qui concerne la protection des données, aligner les obligations de conservation des données sur les normes du GAFI, conformément au nouveau régime prévu par la directive;
- en ce qui concerne les sanctions, renforcer les pouvoirs de sanction des autorités compétentes et imposer la coordination des mesures prises à l'égard des virements transfrontières, exiger la publication des sanctions infligées pour infraction et imposer la mise en place de mécanismes efficaces pour encourager le signalement des infractions aux dispositions du règlement.

4. **COM(2013) 71: Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL mettant en œuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières**  
**SWD(2013) 28 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT- IMPACT ASSESSMENT**  
**SWD(2013) 29 DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION - RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT**  
**Ce dossier relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de subsidiarité a débuté le 19.02.2013 et prendra fin le 16.04.2013.**  
**- Examen du document**

Le résumé du document est repris en annexe.

La présente proposition de directive porte sur la mise en œuvre de la coopération renforcée dans le domaine de la TTF, conformément à l'autorisation du Conseil du 22 janvier 2013.

Monsieur le Ministre rappelle qu'en raison de divergences fondamentales entre les Etats membres, seuls onze d'entre eux sont décidés, pour l'instant, à introduire une taxe harmonisée sur les transactions financières (TTF) au niveau de l'Union. Aucun de ces Etats ne compte de centre financier d'importance.

Il s'avère à l'heure actuelle qu'un point de la proposition en particulier pourrait être source de problèmes non négligeables sur le marché intérieur. Il s'agit notamment de l'effet extra-territorial que comporte la TTF : les Etats membres qui auront décidé de ne pas l'appliquer seront tout de même chargés, dans le cas de transactions avec les Etats ayant introduit la TTF, de son prélèvement et de son reversement à ces Etats.

Les discussions au sujet des détails de la TTF débutent à peine et il est prévisible qu'elles seront longues et compliquées. Le Ministre tiendra les membres de la Commission des Finances et du Budget au courant de l'évolution du dossier.

La Commission décide de ne pas élaborer d'avis quant au principe de subsidiarité concernant le présent dossier.

- 5. 6327** **Projet de loi relative aux titres dématérialisés et portant modification de:**
- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier;
  - la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier;
  - la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;
  - la loi modifiée du 3 septembre 1996 concernant la dépossession involontaire de titres au porteur;
  - la loi modifiée du 1er août 2001 concernant la circulation des titres et d'autres instruments fongibles;
  - la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif;
  - la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif;
  - la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés;
  - la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation

Le rapporteur présente l'avis complémentaire du Conseil d'Etat qui s'est déclaré d'accord avec les amendements 1 à 8.

Il propose de compléter l'amendement 9 par un bout de phrase.

La Commission des Finances et du Budget estime que la modification proposée par le Conseil d'Etat n'est pas acceptable pour les raisons suivantes : Les systèmes agissent sur base d'instructions de leurs participants et ne sont pas parties aux conventions que leurs participants concluent avec des tiers et n'ont pas vocation à le devenir (cela rendrait le système ingérable). Les systèmes fonctionnent sur base de règles strictes identiques pour tous et il n'est pas concevable que les conventions que leurs participants concluent avec des tiers puissent venir modifier ces règles. Les participants donnent des instructions au système que celui-ci exécute selon ses règles. Les participants peuvent modifier leurs instructions, mais uniquement dans la limite de ce que permettent les règles du système et les règles de la directive 98/26/CE (directive finalité).

Partant, la Commission des Finances et du Budget décide de ne pas compléter l'article 15 tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

Quant à l'erreur matérielle évoquée par la Commission dans sa lettre d'amendements, le Conseil d'Etat ne partage pas son avis et propose de ne pas opérer le redressement matériel proposé. La Commission décide de suivre le Conseil d'Etat.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

La Commission choisit le modèle de base pour la présentation et la discussion du projet en séance publique.

## **6. 6529 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2011-2012)**

La prise de position communiquée par courrier électronique aux membres de la Commission des Finances et du Budget le 7 mars 2013 est adoptée à l'unanimité.

## **7. Divers**

- Le Ministre informe les membres de la Commission que l'Etat luxembourgeois lancera un emprunt obligataire avec une maturité à 15 ans et pour un montant à déterminer en fonction de la demande, aujourd'hui même ou dans les prochains jours, dépendant des conditions des marchés financiers.
- M. Gilles Roth est nommé rapporteur du projet de loi 6501.
- Le projet de loi 6501 et l'avis du Conseil d'Etat y relatif feront l'objet de la réunion du 19 mars 2013 à 9:00 heures.
- Des amendements parlementaires au projet de loi 6398 seront discutés au cours d'une réunion fixée le 20 mars 2013 à 8:30 heures.
- La réunion du 16 avril 2013 sera dédiée à l'examen des procédures imposées à la Chambre des Députés par le semestre européen, si possible, en présence du Ministre des Finances. Ce n'est qu'après cette réunion que la Commission sera prête à associer une autre commission parlementaire à ce débat.
- M. Lucien Lux signale que, cette année, le discours sur l'état de la nation, prévu le 10 avril 2013, sera immédiatement suivi d'un débat sur le programme de stabilité et de convergence (PSC) et sur le programme national de réforme (PNR). La présentation de la version finale des documents élaborés par le Gouvernement et précisant ces programmes aura lieu le 26 avril 2013 (à 14:30 heures) en présence des membres des Commissions des Finances et du Budget et de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire, avant leur envoi à Bruxelles.

Luxembourg, le 15 mars 2013

La secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Michel Wolter

**Annexe :**

Résumé du document **COM(2013) 71: Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL mettant en oeuvre une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières** :

Le 28 septembre 2011, la Commission a présenté une proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières (TTF) et modifiant la directive 2008/7/CE.

La base juridique de la proposition de directive du Conseil était l'article 113 du TFUE, étant donné que les dispositions proposées visaient à harmoniser la législation relative à l'imposition des transactions financières dans la mesure nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur des transactions sur instruments financiers et éviter les distorsions de concurrence. Cette base juridique exige que le Conseil statue à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social européen.

La proposition prévoyait donc une harmonisation des taxes sur les transactions financières appliquées par les Etats membres afin d'assurer le bon fonctionnement du marché unique et présentait ainsi les caractéristiques essentielles d'un système commun de TTF reposant sur une assiette large au sein de l'Union.

Depuis la période à laquelle la proposition initiale a été adoptée par la Commission, les arguments en faveur de l'harmonisation ont été renforcés par l'évolution sur le terrain: la France a mis en place une taxe nationale sur certaines transactions financières depuis le août 2012 et l'Espagne, l'Italie et le Portugal ont aussi récemment annoncé l'introduction de ce type de taxes nationales, toutes présentant un champ d'application, des taux et des caractéristiques techniques différents.

Le Parlement européen et le Comité économique et social européen ont émis un avis favorable concernant la proposition initiale de la Commission, respectivement le 23 mai 2012 et le 29 mars 2012. Le Comité des régions a également adopté un avis favorable le 15 février 2012.

La proposition et les variantes de celle-ci ont fait l'objet de débats approfondis au Conseil, lequel a commencé ses travaux dans le cadre de la présidence polonaise et les a poursuivis à un rythme accéléré sous la présidence danoise; toutefois, il n'est pas parvenu au soutien unanime requis en raison de divergences fondamentales et insurmontables entre les États membres.

Lors des réunions du Conseil du 22 juin et du 10 juillet 2012, il a été constaté que des divergences de vues essentielles subsistaient quant à la nécessité de mettre en place un système commun de TTF au niveau de l'Union et que le principe d'une taxe harmonisée sur les transactions financières ne pourrait faire l'objet d'un soutien unanime au sein du Conseil dans un avenir prévisible.

Il résulte de ce qui précède que les objectifs d'un système commun de TTF tel qu'examiné au sein du Conseil sur la base de la proposition initiale de la Commission ne peuvent être atteints dans un délai raisonnable par l'Union dans son ensemble.

Sur la base de la demande formulée par onze Etats membres (la Belgique, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche, le Portugal, la Slovaquie et la Slovaquie), la Commission a présenté au Conseil une proposition visant à autoriser une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières.

Tous les Etats membres concernés ont précisé dans leur demande que le champ d'application et les objectifs de la proposition législative de la Commission mettant en œuvre la coopération renforcée devraient être fondés sur la proposition initiale de la Commission relative à la taxe sur les transactions financières. Ils ont également souligné la nécessité d'éviter les possibilités de contournement de la taxe, les distorsions de concurrence et les transferts vers d'autres juridictions.

La présente proposition de directive porte sur la mise en œuvre de la coopération renforcée dans le domaine de la TTF, conformément à l'autorisation du Conseil du 22 janvier 2013, délivrée après accord du Parlement européen rendu le 12 décembre 2012.

Dans ce nouveau contexte de coopération renforcée, la proposition susmentionnée présentée par la Commission en 2011 est devenue caduque, et la Commission entend donc la retirer.

La proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne présentée le 29 juin 2011 par la Commission, et modifiée le 9 novembre 2011, prévoit qu'une partie des recettes générées par la TTF soit utilisée comme ressource propre du budget de l'Union, ce qui signifierait que la ressource fondée sur le RNB provenant des Etats membres participants serait diminuée en conséquence