

Luxembourg, le 18 janvier 2021

Objet : Projet de loi n°7736¹ portant modification de :

- 1. la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
- 2. la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;**
- 3. la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- 4. la loi du 25 mars 2020 instituant un système électronique central de recherche de données concernant des comptes IBAN et des coffres-forts ;**
- 5. la loi du 10 juillet 2020 instituant un Registre des fiducies et des trusts. (5709GKA)**

*Saisine : Ministre des Finances
(28 décembre 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a deux objectifs.

Tout d'abord, afin de parfaire la transposition en droit luxembourgeois de la directive (UE) 2015/849² telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843³, le projet de loi sous avis vise à, d'une part, clarifier, voire détailler, de manière ciblée, quelques dispositions législatives en matière de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et plus particulièrement de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après la « Loi LCBFT ») et, d'autre part, rectifier des erreurs matérielles qui se sont glissées dans certaines dispositions.

Ensuite, le projet de loi sous avis prévoit de prolonger jusqu'au 31 juillet 2021 le régime transitoire introduit à l'article 186-6 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif par la loi du 8 avril 2019 relative à des mesures à prendre en relation avec le secteur financier en cas de retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne. Comme indiqué dans l'exposé des motifs, ce délai additionnel de six mois vise à assurer une transition sans heurts et à éviter toute insécurité juridique pour les investisseurs luxembourgeois détenant des parts dans des organismes de placement collectif britanniques.

¹ [Lien vers le texte du projet de loi n°7736 sur le site de la Chambre des Députés.](#)

² Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ayant trait aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et aux pouvoirs des autorités de contrôle

³ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/CE

Considérations générales

Avant d'entrer dans l'examen détaillé de celles des dispositions du projet de loi sous avis qui appellent un commentaire particulier de la part de la Chambre de Commerce, elle aimerait exprimer son regret quant au délai très court qui lui a été accordé, ne lui permettant pas de consulter utilement ses ressortissants et obtenir leurs observations dans des délais raisonnables, qui plus est, dans une matière importante et complexe.

Elle relève également qu'au fil des transpositions des différentes directives européennes relatives à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, le texte de la Loi LCBFT est devenu difficilement lisible, même pour les professionnels soumis aux obligations professionnelles en la matière qui n'ont pas tous une formation juridique. En effet, les auteurs du projet de loi sous avis auraient pu profiter de la présente modification de la Loi LCBFT afin de clarifier et de préciser un nombre plus important de dispositions. La Chambre de Commerce renvoie à cet égard, pour autant que de besoin, à l'avis de l'Institut des réviseurs d'entreprises du 14 janvier 2021⁴ proposant un certain nombre de modifications qui pourraient améliorer, au moins en partie, la lisibilité de certaines dispositions de la Loi LCBFT. Vu l'importance du sujet pour tant d'acteurs de la place financière, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à présenter sous peu une refonte de la Loi LCBFT avec une nouvelle numérotation pour la rendre plus lisible et compréhensible.

La Chambre de Commerce relève également deux erreurs respectivement dans les annexes III et IV de la version coordonnée du projet de loi sous avis, bien que celle-ci n'ait qu'une valeur purement documentaire. A la fin de la phrase de la lettre c) du point 1) de l'annexe III, il semblerait que la référence au point 3) de ladite annexe est manquante. L'annexe IV, quant à elle, présente une erreur de numérotation en ce qu'elle contient deux points 2) au lieu d'un point 2) et d'un point 3).

Commentaire des articles

Concernant l'article 3

L'article 3 du projet de loi sous avis modifie l'article 3 de la Loi LCBFT afin, notamment, d'interdire la tenue des comptes numérotés, de livrets d'épargne numérotés et de coffres-forts numérotés.

Etant donné que la commercialisation de comptes numérotés, de livrets d'épargne numérotés et de coffres-forts numérotés a cessé depuis de nombreuses années, la Chambre de Commerce ne s'oppose pas à ladite interdiction.

Elle note néanmoins que le règlement grand-ducal modifiée du 1^{er} février 2010 portant précision de certaines dispositions de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ainsi que le règlement modifié de la Commission de surveillance du secteur financier n°12-02 du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme contiennent actuellement des références aux comptes numérotés.

Il conviendra dès lors, dans un souci de cohérence des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, après l'adoption du projet de loi sous avis, de modifier les dispositions des deux textes susmentionnés.

⁴ Le commentaire 11 de l'avis de l'Institut des réviseurs d'entreprises concernant l'article 78 paragraphe 1bis nouvel alinéa 3 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit devrait par analogie être applicable également à l'article 38-1 nouvel alinéa 2 de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable.

Concernant l'article 8

L'article 8 du projet de loi sous avis introduit un nouveau paragraphe 5 à l'article 7-2 de la Loi LCBFT qui précise les dispositions particulières en matière d'honorabilité professionnelle applicables aux personnes physiques et morales exerçant l'activité de prestataire de services aux sociétés et fiducies (ci-après le « PSSF ») soumises à la surveillance de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après l'« AED ») en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

Le commentaire de l'article précise que « *cette disposition vise les personnes soumises à la surveillance de l'AED qui ne font pas l'objet d'une vérification de leur honorabilité professionnelle par une autre instance antérieure à leur enregistrement en tant que prestataire de services aux sociétés et fiducies, il s'agit notamment des administrateurs indépendants.* ».

La Chambre de Commerce observe que le commentaire de l'article 8 semble considérer les administrateurs indépendants en tant que PSSF.

A cet égard, la Chambre de Commerce souhaite notamment préciser ce qui suit :

- il n'existe à l'heure actuelle aucune définition légale de l'administrateur indépendant en droit luxembourgeois ;
- un administrateur n'est, selon le droit des sociétés, pas un prestataire de services, mais un mandataire ;
- les dispositions de la Loi LCBFT, et en particulier son article 1^{er} paragraphe 8, ne semblent pas inclure les « *administrateurs* » dans son champ d'application. En effet, une catégorie de PSSF dans la Loi LCBFT est définie comme une personne qui, à titre professionnel, « *occupe la fonction de directeur ou de secrétaire d'une société (...) ou faire en sorte qu'une autre personne occupe une telle fonction (...)* ». Pour autant que de besoin, il faut souligner que le terme « *directeur* » ne semble pas être assimilable à celui « *d'administrateur* » : le directeur occupe une fonction dirigeante, opérationnelle dans la société, ce qui n'est pas le cas d'un administrateur indépendant ;
- le traitement fiscal réservé aux rémunérations des administrateurs en droit fiscal luxembourgeois ne semble pas être celui réservé aux prestataires de services ;
- il semblerait que dans aucun autre pays européen les administrateurs ne sont soumis à des obligations en matière de la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme de la façon prévue par l'article 8 du projet de loi sous avis, ce qui pose *in fine* la question de savoir si les auteurs ne vont pas au-delà de ce que prévoit la directive, induisant en outre des difficultés croissantes de compétitivité pour les entreprises qui peinent déjà parfois, au regard de l'importance de la place et de la taille du pays à trouver des administrateurs indépendants, notamment en regard du critère d'absence de conflits d'intérêt.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce invite les auteurs à s'interroger quant à savoir s'il est véritablement pertinent que le projet de loi sous avis qualifie les administrateurs indépendants en tant que PSSF.

La Chambre de Commerce note par ailleurs que de nombreux problèmes soulevés par l'enregistrement en qualité de PSSF au cours des dernières semaines ont conduit l'administration à suspendre temporairement la procédure d'enregistrement. La Chambre de Commerce propose de modifier les dispositions y relatives de la loi du 25 mars 2020. En particulier, elle demande à ce que cette obligation d'enregistrement ne s'applique pas aux PSSF personnes physiques ou morales qui font déjà l'objet d'une supervision de la part de leurs autorités de contrôle ou d'organismes d'autorégulations reconnus par la loi.

Concernant l'article 9

L'article 9 du projet de loi sous avis remplace la lettre c) de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4 de l'article 8-1 de la Loi LCBFT qui concerne les critères de la fréquence et de l'intensité de la surveillance - exercée par les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation - fondée sur les risques sur le site et hors site des professionnels.

L'article 8-1 paragraphe 4 lettre c) de la loi de 2004 précise que :

« (4) Les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation mettent en œuvre une approche de surveillance fondée sur les risques. Dans la mise en œuvre de cette approche, les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation :

(...)

c) fonde la fréquence et l'intensité de la surveillance sur site et hors site des professionnels sur :

- i) les risques de blanchiment ou de financement du terrorisme et les politiques, les contrôles et procédures internes du professionnel ou du groupe auquel il appartient, tels qu'identifiés dans le cadre de l'évaluation du profil de risque du professionnel ou du groupe réalisée par l'autorité de contrôle ou l'organisme d'autorégulation ;
- ii) les caractéristiques des professionnels soumis à la présente loi et de leurs groupes financiers, notamment la diversité et le nombre des professionnels et le degré de discrétion qui leur est accordé en vertu de l'approche fondée sur les risques ; et
- iii) les risques de blanchiment et de financement du terrorisme existant au Luxembourg.»

La Chambre de Commerce constate que la Loi LCBFT n'obligerait pas les autorités judiciaires à informer notamment les organismes d'autorégulation lorsque qu'un de leurs membres a été condamné au Luxembourg pour des faits contraires à la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Elle s'interroge dès lors sur la mise en œuvre d'une approche par les risques efficace en l'absence de cette information et se demande s'il ne conviendrait pas de modifier le texte de l'article 9-1 de la Loi LCBFT pour requérir des autorités judiciaires la communication de telles informations.

Quant au nouveau point ii) de la lettre c) du paragraphe 4 de l'article 8-1 de la Loi LCBFT introduit par l'article 9 du projet de loi sous avis et repris ci-dessus, la Chambre de Commerce constate qu'il est difficilement compréhensible quelle est la signification concrète à donner et s'interroge s'il ne serait pas utile de (i) définir précisément les notions y figurant telles que « *groupes financiers* », « *diversité des professionnels* », « *degré de discrétion accordé en vertu de l'approche fondée sur les risques* » et de (ii) préciser les critères objectifs et concrets à appliquer aux dites caractéristiques sur lesquelles les autorités concernées devraient fonder la fréquence et l'intensité de la surveillance des professionnels.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.