

Projet de règlement grand-ducal

**portant exécution de la loi du xx/xx/2018 instituant un
Registre des bénéficiaires effectifs**

Avis du Conseil d'État

(22 janvier 2019)

Par dépêche du 8 octobre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous objet qui a été élaboré par le ministre de la Justice.

Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de l'Ordre des experts-comptables ainsi que ceux de la Chambre de commerce et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 22 novembre et 3 décembre 2018.

Par dépêche du 14 janvier 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État un amendement gouvernemental au projet de règlement grand-ducal sous examen, élaboré par le ministre de la Justice.

Un commentaire dudit amendement était joint ainsi qu'un texte coordonné du projet de règlement grand-ducal sous avis intégrant l'amendement gouvernemental.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis contient les mesures de mise en œuvre des dispositions de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs.

Examen des articles

Préambule

Dans l'ensemble du texte du projet de règlement grand-ducal, il y a lieu d'inclure la date de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, qui portera une date d'un jour de 2019.

Article 1^{er}

Le paragraphe 2 est superflu et peut être supprimé.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

Au paragraphe 2, doivent être visées les entités immatriculées qui sont « dans l'impossibilité matérielle d'effectuer les inscriptions requises par la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs conformément à l'article 1^{er}, ».

Le gestionnaire ne peut se voir investi du pouvoir réglementaire pour fixer les modalités de l'assistance d'ordre technique. Le Conseil d'État demande la suppression des termes « dont il fixe les modalités » figurant *in fine* au paragraphe 2, dans la mesure où cette disposition risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 5

Au point c), le Conseil d'État demande à ce que soient reproduits les termes de l'article 3, paragraphe 2, de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs afin d'assurer la concordance pouvant exister entre la disposition sous examen et l'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée. Le point c) doit être rédigé ainsi :

« c) le cas échéant, un document attestant que l'entité immatriculée est une société dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé au Grand-Duché de Luxembourg ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou dans un autre pays tiers imposant des obligations reconnues comme équivalentes par la Commission européenne au sens de la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE. »

Article 6

Le paragraphe 2 est superflu, car découlant logiquement de la fin de la période pendant laquelle l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est limité.

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen concerne l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par les autorités nationales.

Au paragraphe 1^{er}, il ne convient pas de faire référence au « responsable de l'autorité », mais à l'autorité nationale elle-même. Au regard des autorités nationales énumérées à l'article 1^{er} de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, le terme « responsable » n'est pas approprié (qui est le « responsable » d'un juge d'instruction, du procureur général d'État, de la CRF ou d'un établissement public ?).

Le Conseil d'État constate que certaines autorités nationales ne peuvent pas légalement conclure la convention dont question au paragraphe 2 avec le gestionnaire. Ainsi comment est-ce qu'un juge d'instruction ou un officier de police judiciaire pourrait conclure une telle convention ? Or, la conclusion de cette convention semble conditionner l'accès par les autorités nationales au Registre des bénéficiaires effectifs. Dans la mesure où les autorités nationales ont un droit d'accès au Registre qui est garanti par la loi, le paragraphe 2 risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution pour être contraire à la loi.

Au paragraphe 3, il y a lieu de préciser que la recherche en question est celle effectuée par une autorité nationale.

Le paragraphe 4 risque aussi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, car la loi du 13 janvier 2019 instituant le Registre des bénéficiaires effectifs ne prévoit pas l'accès aux données énumérées dans ce paragraphe.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

L'article 11, paragraphe 1^{er}, détermine, par renvoi à l'annexe A, le montant des frais administratifs que perçoit le gestionnaire. Le Conseil d'État propose de modifier ce paragraphe de la manière suivante : « frais administratifs dont le montant est fixé à l'annexe A ». La seconde phrase de ce paragraphe 1^{er} doit être supprimée, car les modalités de paiement sont prévues à l'article 12. Le Conseil d'État renvoie à ses observations sous cet article.

Le paragraphe 2 est non seulement superflu, dans la mesure où il reprend une disposition prévue à l'article 16 de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, mais il est aussi inexact, car il dépasse le cadre fixé par cet article 16. En effet, l'article 16 précité dispose que « [l]a rémunération du gestionnaire pour les coûts de fonctionnement et d'utilisation du registre des bénéficiaires effectifs est fixée par règlement grand-ducal dans la limite des coûts de fonctionnement et d'utilisation encourus ». Au lieu de se référer aux « coûts de fonctionnement et d'utilisation », l'article sous examen renvoie aux frais de fonctionnement, mais aussi aux « investissements effectués par le gestionnaire ». Or, ces investissements ne figurent pas dans la loi dont le règlement grand-ducal sous avis constitue une mesure d'exécution. L'article 11, paragraphe 2, du projet de règlement grand-ducal sous examen a un objet différent de l'article 16 de la loi du 13 janvier 2019 instituant le Registre des bénéficiaires effectifs : alors que le projet de règlement grand-ducal vise l'utilisation des frais administratifs perçus par le gestionnaires

(« Les frais administratifs [...] sont utilisés pour couvrir [...]. »), l'article 16 de la loi du 13 janvier 2019 entend fixer le montant de ces frais (« La rémunération du gestionnaire [...] est fixée par règlement grand-ducal dans la limite des coûts de fonctionnement et d'utilisation encourus. »). Pour ces raisons, l'article 11 risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, ce qui pourrait bloquer la perception par le gestionnaire des frais administratifs.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État note que les auteurs du projet de règlement grand-ducal renvoient au « requérant » après avoir utilisé les termes « déclarant » et « entité immatriculée ». Pour plus de cohérence, le terme « entité immatriculée » pourrait être utilisé dans l'ensemble du texte.

Article 12

L'article 12 concerne les modalités de paiement des frais au gestionnaire.

Au paragraphe 1^{er}, le gestionnaire se voit accorder un pouvoir réglementaire de déterminer les modalités de paiement au comptant. La disposition risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Il convient dès lors de modifier la seconde phrase du paragraphe 1^{er}, afin de circonscrire les catégories de personnes qui peuvent effectuer le paiement des frais administratifs au comptant. Ainsi, cette phrase se lira comme suit :

« Cependant, les entités immatriculées visées à l'article 4, paragraphe 2, peuvent procéder à un paiement des frais administratifs au comptant. »

Au paragraphe 1^{er}, l'adjectif « seul » est à supprimer pour être superfétatoire.

Les paragraphes 2 à 6 permettent la délivrance d'un agrément à certaines personnes qui bénéficient d'une facturation mensuelle. Ces personnes sont celles « qui effectuent régulièrement un nombre important de demandes d'inscription, d'extrait ou de certificat » auprès du gestionnaire. Le Conseil d'État note le caractère particulièrement vague des termes « régulièrement » et « important ».

Article 13

L'exemption du paiement des frais administratifs pendant un délai de six mois après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet n'est pas prévue par la loi du 13 janvier 2019 instituant le Registre des bénéficiaires effectifs. Une telle disposition aurait dû figurer dans la loi.

Articles 14 et 15

Sans observation.

Annexe A

Les critères d'application du supplément prévu pour traitement urgent d'une demande d'extrait ou de certificat sous format papier ne sont pas précisés. Le Conseil d'État s'interroge encore sur le contenu d'un traitement urgent et exprime une nette préférence de remplacer le terme « urgent » par celui de « prioritaire ».

Examen de l'amendement

L'amendement gouvernemental relatif à l'article 5, lettre a), du projet de règlement grand-ducal sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. S'y ajoute que l'intitulé des chapitres est précédé d'un tiret. Partant, il convient d'écrire à titre d'exemple :

« Chapitre 1^{er} – Modalités d'inscription au Registre des bénéficiaires effectifs ».

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Intitulé

L'objet principal du dispositif est à résumer de manière précise et concise. Il ne suffit pas de dire que l'acte constitue l'exécution de l'acte qui lui sert de fondement légal (« Règlement grand-ducal du [...] portant exécution (de l'article [...]) de la loi »). Un tel intitulé ne fournit aucun renseignement quant au contenu exact du dispositif et risque par ailleurs de prêter à confusion pour le cas où plusieurs règlements sont pris sur base de la même loi.

Le Conseil d'État propose de conférer au règlement en projet l'intitulé suivant :

« Projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs ».

Subsidiairement, la date relative à la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs est à insérer dans l'intitulé. Cette observation vaut également pour l'ensemble du dispositif.

Préambule

En ce qui concerne la base légale, il convient soit de ne mentionner que la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs soit, si on entend garder l'énumération des articles de cette loi, d'ajouter les articles 5 et 14.

Le visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Par ailleurs, il y a lieu d'écrire les termes « commerce » et « métiers » avec des lettres initiales minuscules et de supprimer les crochets entourant les termes « la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ».

Article 1^{er}

Lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro d'article, pour écrire « **Art. 1^{er}** ». ».

Article 2

Il convient de se référer aux « chiffres arabes » et non pas aux « chiffres européens ».

Article 5

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

À la phrase liminaire, il convient de supprimer les termes « telles que » précédant le terme « prévues » pour être superfétatoires et d'insérer des virgules après les termes « l'article 4 » et « paragraphe 3 », pour écrire :

« Les pièces justificatives prévues à l'article 4₂ paragraphe 3₂ de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs [...] : ».

Cette observation vaut également pour la lettre b) où il convient d'écrire :

« [...] la demande de limitation d'accès aux informations ~~que~~ visée à l'article 15₂ paragraphe 1^{er}₂ de la loi précitée du 13 janvier 2019; ».

À la lettre b), il convient d'insérer les termes « du xx/xx/2018, » après le terme « précitée » étant donné que le terme « précitée » est à insérer entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Cette observation vaut également pour l'article 6, paragraphe 2. Afin de garantir la cohérence à travers l'ensemble du dispositif, il convient d'employer cette terminologie dans l'ensemble du dispositif, et ce pour la première fois à l'article 4, paragraphe 2.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué de supprimer les termes « du présent règlement » après les termes « articles 1^{er} et 2 », car superfétatoires.

Article 7

Au paragraphe 2, le Conseil d'État recommande de rédiger la dénomination du « Registre de commerce et des sociétés » avec une lettre majuscule au premier substantif uniquement. Cette observation vaut également pour l'article 8, paragraphe 3.

Au paragraphe 3, il convient d'insérer des virgules après les termes « l'article 15 », « paragraphe 1^{er} » et « l'article 9 », pour écrire à titre

d'exemple : « une limitation d'accès accordée conformément à l'article 15₂ paragraphe 1^{er}₂ de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué de supprimer les termes « telles que » précédant le terme « définies », car superfétatoires et de citer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et en citant ensuite seulement le point visé. Ainsi il faut écrire :

« [...] aux autorités nationales, définies à l'article 1^{er}, point 5^o, de la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs, [...] »

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, il convient de supprimer les termes « tels que » et « du présent règlement grand-ducal », pour être superfétatoires. Partant, il y a lieu d'écrire :

« [...], prévus à l'annexe A. »

Article 10

Aux paragraphes 2 et 3, il faut supprimer respectivement les termes « suivant les modalités à fixer par ce dernier » et « du présent règlement », pour être superfétatoires.

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, les termes « tels que » précédant le terme « détaillés » sont à supprimer, car superfétatoires. Partant, il est indiqué d'écrire « frais administratifs détaillés à l'annexe A ». Cette observation vaut également pour l'article 12, paragraphe 2.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée sous l'article 8 et demande aux auteurs d'écrire :

« , prévu à l'article 12, paragraphe 2. »

Article 12

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer les termes « ont le droit d'introduire » par ceux de « peuvent introduire ». À propos du terme « requérant », le Conseil d'État renvoie à son observation sous l'article 11, paragraphe 3.

Au paragraphe 6, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Chapitre IV

L'intitulé du chapitre sous examen est à reformuler dans la mesure où ledit chapitre ne contient ni de dispositions modificatives ni de dispositions abrogatoires. Partant, il y a lieu d'écrire :

« **Chapitre 4 – Dispositions transitoires et finales** ».

Article 13

Il convient de supprimer les termes « du présent règlement grand-ducal » après les termes « l'annexe A », car superfétatoires.

Article 14

À défaut de mentionner une date précise quant à l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis, l'article sous revue est sans objet et doit être supprimé pour être superfétatoire.

Subsidiairement, le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis aux dispositions relatives à la mise en vigueur et il convient d'insérer un point final à la fin de la phrase.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 22 janvier 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes