

Projet de loi

modifiant :

- 1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;**
- 2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs**

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(12 juillet 2024)

Par dépêche du 18 avril 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de neuf amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du même jour.

L'avis complémentaire du Conseil de presse a été communiqué au Conseil d'État en date du 27 mai 2024.

Considérations générales

Les amendements parlementaires sous avis visent à donner suite à l'avis complémentaire du Conseil d'État du 6 février 2024, à la suite d'une entrevue avec la Commission de la justice de la Chambre des députés et une délégation du ministère de la Justice, au sujet notamment des dispositions prévoyant des règles différentes pour les journalistes nationaux et les journalistes étrangers.

Dans le cadre des considérations générales de son avis complémentaire précité, le Conseil d'État avait maintenu son opposition formelle au sujet de l'article 34 (ancien article 33) du projet de loi, modifiant l'article 8 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. L'article en question est toutefois maintenu dans le cadre des amendements gouvernementaux sous avis. Dans les observations préliminaires aux amendements faisant l'objet du présent avis, les auteurs fournissent des explications sur les raisons de ce maintien. Au vu de ces explications, l'opposition formelle peut être levée.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 17 du projet de loi, modifiant l'article 12*bis* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises. Selon le commentaire de l'amendement, l'ajout d'un alinéa nouveau à cette disposition tend à répondre à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée au sujet de l'amendement 9 de la première série

d'amendements, cet amendement étant relatif à l'article 11^{ter} de la loi susmentionnée. L'opposition formelle vise la problématique résultant de l'envoi du numéro d'identification national luxembourgeois à une adresse professionnelle, surtout à l'étranger. Dans son avis complémentaire précité du 6 février 2024, le Conseil d'État avait, pour lever cette opposition formelle, fait une proposition de texte, qui n'a toutefois pas été reprise par les auteurs de l'amendement sous examen, qui se sont limités à prévoir que la notification est effectuée directement à l'adresse de résidence de la personne concernée, et non pas, ainsi que le Conseil d'État l'avait préconisé, alternativement à l'entité inscrite au registre de commerce et des sociétés à son siège social.

Dans le commentaire de la disposition, les auteurs des amendements expliquent la solution retenue de la manière suivante : « [D]ans le registre national des personnes physiques (RNPP) l'adresse saisie dans le RNPP et transmise par l'administration au CTIE doit correspondre à l'adresse de résidence de la personne et non pas à l'adresse de l'entreprise. L'adresse de résidence de la personne concernée doit être justifiée par une pièce justificative valable qui est à vérifier par l'administration par laquelle transite la demande.

Le CTIE a confirmé que le RNPP envoie ensuite une lettre de notification des changements des données inscrites (et donc aussi de l'immatriculation) à la personne concernée, qu'elle soit résidente au Luxembourg ou non. Les lettres de notification aux personnes concernées sont générées automatiquement une fois par semaine.

Il ressort de ce qui précède que, dans le contexte d'une demande qui transite par le Luxembourg Business Registers (LBR), le CTIE ne peut donc pas envoyer le numéro d'identification à l'entreprise, car c'est une information non inscrite dans le RNPP.

On pourrait croire que le Conseil d'État a supposé que l'adresse inscrite dans le Registre de commerce et des sociétés (RCS) soit identique à celle inscrite dans le RNPP ce qui n'est pas forcément le cas. Ces deux adresses correspondent uniquement lorsque le RCS inscrit également l'adresse de résidence de la personne concernée.

Si la personne choisit de vouloir inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP.

Pour clarifier la procédure, il est proposé d'insérer un point 3° à l'article 12bis de la loi modifiée précitée du 19 décembre 2002 qui précise la notification à faire par le CTIE, cette notification étant à faire à la personne concernée à son adresse de résidence. »

Le Conseil d'État relève toutefois que, si, selon le commentaire de l'amendement, « la personne choisit de vouloir inscrire au RCS son adresse professionnelle (l'adresse de l'entreprise par exemple), il faut qu'elle communique au LBR son adresse de résidence aux fins d'obtenir un numéro d'identification au RNPP », la loi précitée du 19 décembre 2002, en ses articles 6 et suivants, permet toutefois aux associés (points 6° et 7° de l'article 6), aux gérants/administrateurs (point 8° dudit article 6) et aux commissaires/réviseurs (point 9° dudit article 6), d'indiquer leur « adresse privée ou professionnelle précise ». Il n'y a dès lors aucune obligation de mentionner l'adresse privée si l'adresse professionnelle est indiquée, de telle sorte que l'amendement sous examen met en place une incohérence entre les deux textes en présence, source

d'insécurité juridique. Ainsi, le Conseil d'État ne peut que maintenir, quoique pour d'autres motifs, l'opposition formelle précitée. Une solution possible serait la mise au diapason des dispositions concernées, le Conseil d'État s'interrogeant toutefois sur la pratique suivie dans les autres États membres de l'Union européenne et ce alors qu'il s'agit de maintenir une équivalence au travers de l'Union européenne des obligations pesant sur les acteurs économiques.

Amendement 2

L'amendement sous examen vise à reformuler l'article 23 du projet de loi sous revue. Cet article vise à insérer un article 15-1 au sein de la loi précitée du 19 décembre 2002, au sujet des données à caractère personnel auxquelles le gestionnaire du registre de commerce et des sociétés a accès.

Les paragraphes 1^{er} et 3, inchangés, n'appellent pas d'observation.

Au sujet du paragraphe 2, le Conseil d'État signale que, dans son avis complémentaire précité du 6 février 2024, il avait émis une opposition formelle au sujet de la disposition concernée (amendement 13 des amendements parlementaires du 30 juin 2023) qui reléguait la fixation de la « liste des fichiers des administrations et services publics ainsi que le type d'information auquel le gestionnaire doit avoir accès » au pouvoir réglementaire. L'opposition formelle était fondée sur les articles 31 et 37 de la Constitution, le Conseil d'État demandant aux auteurs de s'inspirer de l'article 43 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Le paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, énumère les bases de données auxquelles le gestionnaire du registre susmentionné a accès, de sorte que l'opposition formelle au sujet de cette disposition peut être levée.

Au sujet du « répertoire général » visé au paragraphe 2, point 2^o, le Conseil d'État relève que la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques précise, à son article 46, que les références à la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales et au « répertoire général » s'entendent respectivement, en ce qui concerne les seules personnes physiques, comme des références à la loi précitée du 19 juin 2013 et au « registre national des personnes physiques ».

Amendement 3

L'amendement sous revue vise à modifier l'article 26 du projet de loi, modifiant à son tour l'article 21, paragraphe 5, de la loi précitée du 19 décembre 2002, relatif au délai dans lequel un recours en annulation peut être introduit. Dans son avis précité du 6 février 2024, le Conseil d'État avait demandé aux auteurs de s'en tenir au délai de droit commun, *i.e.* trois mois, ou, à défaut, de fournir des explications au sujet de la réduction du délai proposée. Les auteurs des amendements sous examen suivent la première proposition, de sorte que le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition proposée.

Amendements 4 et 5

Sans observation.

Amendement 6

L'amendement sous revue vise à apporter des modifications à l'article 36 (ancien article 35) du projet de loi, modifiant à son tour l'article 11 de la loi précitée du 13 janvier 2019.

Le paragraphe 1^{er}, inchangé, n'appelle pas d'observation.

Quant au paragraphe 2, celui-ci est à lire en combinaison avec les dispositions précédentes. Le Conseil d'État s'y était formellement opposé en ce que les règles relatives à l'accès sont différentes pour les journalistes nationaux et les journalistes européens ainsi que pour les organisations nationales et internationales. Le point 1^o est, par voie de conséquence, modifié, pour inclure les journalistes professionnels « établis dans un ou plusieurs États Membres de l'Union européenne », de sorte que l'opposition formelle peut, sur ce point, être levée. Les oppositions formelles relatives aux amendements 22 et 24 deviennent par conséquent également sans objet et peuvent de même être levées. En ce qui concerne le point 2^o, celui-ci est, à la demande du Conseil d'État, reformulé. La reformulation est légèrement différente de celle proposée, mais n'appelle pas d'observation. La modification du point 3^o n'appelle pas non plus d'observation.

Amendement 7

L'amendement sous examen vise à procéder à des modifications de l'article 39 (ancien article 38) du projet de loi, insérant un article 15*bis* au sein de la loi précitée du 19 décembre 2002. En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État avait émis une opposition formelle au sujet des termes « nombre limité » et demandé aux auteurs de prévoir un nombre précis. Par l'amendement sous revue, ces termes sont supprimés (tout comme les termes « personnes morales », à la demande du Conseil d'État), mais aucun nombre précis n'est prévu. Le commentaire de la disposition explique cette absence comme suit : « Il est impossible de fixer un nombre précis d'entités ou de personnes morales pouvant faire l'objet d'une consultation, comme ce nombre serait déterminé de façon arbitraire ou bien trop important ou trop limité. De plus, ceci n'empêcherait pas des demandes successives. Il est néanmoins proposé d'ajouter la précision que la demande ne peut viser que les entités en lien direct avec les recherches ou investigations menées et que ceci ne peut porter sur l'ensemble des entités inscrites. » Le Conseil d'État peut, au vu de ces explications, lever l'opposition formelle.

Les autres modifications n'appellent pas d'observation. Par ailleurs, l'opposition formelle émise au sujet de l'article 11, réitérée au sujet de la série d'amendements de 2023, devient sans objet et peut être levée.

Amendement 8

L'amendement sous examen vise à procéder à des modifications de l'article 41 (ancien article 40), insérant les articles 16-1 et 16-2 au sein de la loi précitée du 13 janvier 2019. Il ne concerne que l'article 16-2 à insérer, qui est complété suite à l'opposition formelle de la part du Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 6 février 2024. Celle-ci avait le même objet que celle formulée au sujet de l'amendement 13, relatif à l'article 15-1 à insérer au sein de la loi précitée du 19 décembre 2002, et à laquelle l'amendement 2 vise à remédier.

L'article 16-2 énumère maintenant, à son paragraphe 2, les bases de données auxquelles le gestionnaire a accès, de sorte que l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 9

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules.

Amendement 1

Dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Amendement 2

À l'article 23, à l'article 15-1, paragraphe 2, point 7°, il convient d'écrire « registre de commerce et des sociétés ».

Amendement 6

À l'article 36, à l'article 11, paragraphe 2, point 1°, il convient d'écrire « États membres de l'Union européenne ».

Texte coordonné

Le Conseil d'État s'est rendu compte que le texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire comporte des modifications qui ne sont introduites par aucun amendement et qui ne correspondent pas non plus à une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 6 février 2024. À titre d'exemple, à l'article 1^{er}, alinéa 2, les points 14° et 14°*bis* font défaut.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 12 juillet 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Christophe Schiltz