

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**

Troisième avis complémentaire du Conseil d'État

(26 novembre 2024)

Par dépêche du 11 juillet 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État deux amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la justice lors de sa réunion du même jour.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'une observation préliminaire, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et incluant des adaptations d'ordre légistique figurant en caractères soulignés.

Par courrier daté du 7 octobre 2024, le Premier ministre a fait parvenir au Conseil d'État la copie d'une lettre de la ministre de la Justice du 17 septembre 2024 « relative aux interrogations du Conseil d'État qui persistent au sujet du projet de loi 7961 et plus particulièrement concernant le maintien d'une opposition formelle sur la communication du numéro d'identification national luxembourgeois à l'adresse de résidence de la personne domiciliée à l'étranger ».

Considérations générales

Les amendements parlementaires sous avis entendent, de leur côté, tenir compte de l'avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg du 29 mai 2024 au sujet de l'accès que ses membres devraient avoir au registre des bénéficiaires effectifs, ci-après le « RBE », « aux fins de connaître les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci. »

Le courrier de la ministre de la Justice précité, de son côté, vise à donner des renseignements complémentaires pour mettre le Conseil d'État en mesure de lever l'opposition formelle formulée dans son deuxième avis complémentaire du 12 juillet 2024.

Au vu de ces explications, l'opposition formelle peut être levée.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement en question propose de modifier l'article 36 du projet de loi, modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs. Il étend, au paragraphe 1^{er}, point 2^o, le droit des professionnels de consulter ce registre, outre aux fins figurant déjà au projet examiné et qui limitent la consultation aux seules données relatives à leur clientèle, également aux données relatives aux « entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ».

Si les auteurs de l'amendement sous examen sont muets sur ce point, il découle toutefois de l'avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, précité, que la modification proposée s'inspire de la directive (UE) 2024/1640 du 31 mai 2024,¹ dite « sixième directive blanchiment », dont l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit à la lettre c) que doivent avoir accès au registre des bénéficiaires effectifs notamment « les personnes physiques ou morales susceptibles de conclure une transaction avec une entité ou construction juridique et qui souhaitent empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ».

Le considérant 42 de cette directive explique, à propos de cette disposition que « [l]'intégrité des transactions commerciales est essentielle au bon fonctionnement du marché intérieur et du système financier de l'Union. À cette fin, il importe que les personnes qui souhaitent entretenir des relations d'affaires avec des entités juridiques ou constructions juridiques dans l'Union puissent accéder aux informations sur leurs bénéficiaires effectifs afin de vérifier que leurs homologues commerciaux potentiels ne sont pas impliqués dans des activités liées au blanchiment de capitaux, à ses infractions sous-jacentes ou au financement du terrorisme. De nombreux exemples probants font apparaître que les criminels dissimulent leur identité derrière des structures d'entreprise, et la possibilité pour les personnes susceptibles de conclure des transactions avec une entité juridique ou une construction juridique de prendre connaissance de l'identité des bénéficiaires effectifs contribue à lutter contre l'utilisation abusive d'entités juridiques ou de constructions juridiques à des fins criminelles. Une transaction ne se limite pas aux activités de négociation ni à la fourniture ou à l'achat de produits ou de services, mais pourrait également inclure les situations dans lesquelles une personne est susceptible d'investir des fonds tels que définis à l'article 4, point 25), de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil² ou des crypto-actifs dans l'entité juridique ou la construction juridique, ou d'acquérir l'entité juridique. Par conséquent, l'obligation de démontrer l'intérêt légitime à accéder aux informations sur les bénéficiaires

¹ Directive (UE) 2024/1640 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 relative aux mécanismes à mettre en place par les États membres pour prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant la directive (UE) 2019/1937, et modifiant et abrogeant la directive (UE) 2015/849.

² Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE ([JO L 337 du 23.12.2015, p. 35](#)).

effectifs ne devrait pas être considérée comme remplie uniquement par les personnes exerçant des activités économiques ou commerciales. »

Au vœu de l'article 78 de la directive (UE) 2024/1640 précitée, celle-ci est à transposer pour le 10 juillet 2027 au plus tard, mais certaines dispositions doivent l'être plus tôt et notamment l'article 12, qui est à transposer pour le 10 juillet 2026 au plus tard.

Le Conseil d'État constate que l'amendement sous examen constitue ainsi une transposition partielle de ladite directive sur le seul point concerné. Il note toutefois que ses auteurs confèrent le droit de consulter les données concernées non pas directement aux entités qui entendent entrer en relations d'affaires avec des cocontractants potentiels, mais seulement aux professionnels qui conseillent ces entités, de telle sorte que la transposition n'est pas conforme au prescrit du droit européen. Si, en effet, le législateur luxembourgeois peut aller au-delà du prescrit européen en étendant le droit de consulter le RBE à des professionnels assistant une entité donnée dans ses projets, il doit néanmoins mettre en place également une possibilité de consultation directe en faveur de ces entités, notamment afin d'éviter de créer un monopole de consultation en faveur desdits professionnels.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'amendement sous examen et propose son abandon jusqu'au dépôt d'une loi de transposition comprehensive de la sixième directive blanchiment précitée.

Amendement 2

L'amendement sous examen est la suite logique de l'amendement 1, et tire la conséquence de l'ajout y effectué pour ce qui est du contrôle des accès par les professionnels au RBE. Si le Conseil d'État est suivi dans ses considérations faites à l'endroit du premier amendement, le second amendement devient superfétatoire. Il n'appelle pas d'autre observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 2

À l'article 38, à l'article 13, paragraphe 3, il convient d'écrire correctement « par une entité ou personnes relevant ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire, le Conseil d'État se doit de constater plusieurs erreurs matérielles et incohérences qu'il ne soulèvera pas en détail.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 26 novembre 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes