

Projet de loi

relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant :

- 1. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et**
- 2. la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

Avis du Conseil d'État

(21 mai 2019)

Par dépêche du 7 août 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, ainsi que les textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier et de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, que le projet de loi sous examen vise à modifier.

Les avis 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 11 décembre 2018 et 26 février 2019.

Les avis d'autres « chambres professionnelles concernées » ont été demandés, mais ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer un cadre légal pour les comptes et coffres-forts dits « dormants » ou « inactifs » et les contrats d'assurance en déshérence. Pour ces cas, les auteurs du projet de loi, qui se sont inspirés des législations belge et française, ont l'intention de mieux protéger les épargnants et bénéficiaires de certaines prestations d'assurance en leur facilitant la recherche de leurs comptes, coffres-forts et contrats d'assurance.

La loi en projet précise les obligations des banques et assureurs en la matière et définit une série de mesures visant à prévenir l'inactivité des comptes et coffres-forts ainsi que la déshérence des contrats d'assurance et à rétablir le contact avec les titulaires, bénéficiaires ou ayants droit. Elle détermine, en outre, les conditions et modalités de consignation, institue un

registre électronique des consignations et établit les modalités d'information des personnes justifiant d'un droit sur les avoirs consignés ainsi que les modalités de restitution des avoirs consignés.

Même si le Conseil d'État souscrit aux objectifs de la loi en projet, il se doit de constater que la volonté politique d'instaurer un régime de consignation obligatoire n'est pas cohérente par rapport à la possibilité donnée à la Caisse de consignation de refuser des consignations. Le Conseil d'État tient à rappeler que déjà dans son avis du 2 décembre 1997 concernant le projet de loi sur les consignations auprès de l'État (doc. parl. n° 4234²), il avait formulé des réserves par rapport à un tel régime : « Il ne saurait être question de faire dans tous les cas de l'acceptation écrite et préalable par la caisse des consignations, une condition à la réception des biens à consigner. » Les modifications apportées au projet de loi n° 4234 ont fait en sorte que les articles 1^{er} et 3 de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'État prévoient la possibilité d'une consignation volontaire, qui ne peut être refusée par la Caisse de consignation s'il s'agit « de biens susceptibles d'être versés ou virés ». Ce n'est que pour les « biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels » que la Caisse de consignation doit donner son « accord écrit et préalable ». Or, le projet de loi sous revue opère un changement d'approche par rapport à la loi précitée du 29 avril 1999. De plus, il n'est pas clair comment cette loi s'articulera à l'avenir avec la loi en projet : est-ce que le refus d'une demande de consignation en vertu de la loi en projet peut entraîner une consignation volontaire en vertu de la loi précitée de 1999 ? Devant cette toile de fond, le Conseil d'État recommande de revoir la procédure afférente et de veiller à ce que les établissements de crédit et les entreprises d'assurance puissent effectivement répondre à leur obligation légale. Il y reviendra plus en détail dans le cadre de l'examen des articles.

En outre, le Conseil d'État estime qu'il aurait été utile de disposer d'une estimation approximative des montants en cause au Luxembourg. En effet, les auteurs ne donnent aucune indication sur le volume des actifs dormants au Luxembourg. La fiche financière jointe au projet de loi sous avis se réduit au constat que la loi en projet « aura un impact sur le budget de l'État, [...] en raison des recettes pour le budget de l'État qui résulteront de la prescription des avoirs consignés [...] ». Le Conseil d'État note dans ce contexte qu'en Belgique le « Service Public Fédéral Finances » a enregistré fin 2017 des actifs dormants de 457 millions d'euros en Belgique. Selon les estimations de la Cour des comptes française publiées dans un rapport de l'Assemblée nationale française en 2013¹, les comptes dits inactifs auraient représenté un volume d'actifs de l'ordre de 1,6 milliard d'euros. Selon le rapport public annuel 2019 de la Cour des comptes française, les encours des contrats d'assurance s'élevaient à 5,4 milliards d'euros au 31 décembre 2015².

En ce qui concerne plus particulièrement les avoirs dont les titulaires initiaux, bénéficiaires ou ayants droit ont fait l'objet de violations graves du

¹ Cf. Assemblée nationale, n° 1292 : enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2013. Rapport d'information en application de l'article 146 du Règlement, par la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire relatif aux avoirs bancaires et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, M. Christian Eckert, Rapporteur général ;

Cf. Assemblée nationale, n° 1765 : enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2014, Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire sur la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance-vie en déshérence (n° 1546), M. Christian Eckert, Rapporteur.

² <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2019>.

droit international humanitaire, la loi en projet prévoit des conditions d'affectation particulière après l'expiration du délai de prescription. Sont notamment visés les fonds déposés sur des comptes de titulaires juifs disparus pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ainsi, après l'écoulement du délai de prescription acquisitive suivant la consignation auprès de la Caisse de consignation, les auteurs prévoient la possibilité d'affecter ces avoirs à la Fondation pour la mémoire de la Shoah. Le Conseil d'État approuve cette proposition quant au fond. Il rappelle cependant que, jusqu'à ce jour, une analyse détaillée et scientifique sur la spoliation des biens juifs fait défaut.³ Le Conseil d'État espère que la loi en projet pourra relancer ce débat et donner un nouvel élan à la recherche sur la spoliation des biens juifs.

Examen des articles

Article 1^{er}

Points 1 à 9

Sans observation.

Point 10

Au point 10 de l'article sous examen est défini le terme « titulaire ». Les auteurs expliquent qu'« en cas de représentation [...] du titulaire par un représentant, le droit commun s'applique ». Or, le Conseil d'État donne à considérer que la législation française parle du « titulaire du compte, son représentant légal ou la personne habilitée par lui »⁴. En outre, la circulaire n° 15/631 de la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « CSSF ») fait la distinction entre un « client » et « son représentant autorisé ». Le Conseil d'État suggère aux auteurs de la loi en projet de préciser le point 10 sous rubrique dans ce sens.

Article 2

L'article 2, paragraphe 1^{er}, établit le point de départ de l'inactivité pour les comptes, coffres-forts et contrats d'assurance. Au commentaire des articles, les auteurs expliquent que la manifestation du titulaire d'un compte ou d'un coffre-fort « peut prendre toute sorte de forme, telle que la présentation en personne auprès de l'établissement, la correspondance par courrier, email, webbanking, par le biais d'une application ou encore la communication par vidéoconférence ou téléphone » et qu'« il est crucial aux fins de la présente loi en projet, que les établissements et les entreprises d'assurance soient en mesure de retracer les manifestations du titulaire ». Même si les auteurs ont emprunté cette formule de la législation française, le Conseil d'État s'interroge sur la praticabilité d'une telle démarche, étant donné qu'elle implique que dorénavant les établissements de crédit et les

³ La Commission spéciale pour l'étude des spoliations des biens juifs au Luxembourg pendant les années de guerre 1940-1945 estimait « qu'au moins 600 comptes bancaires juifs ont été confisqués par l'occupant. Le montant des avoirs s'élève au minimum à 750.000 RM ». RAPPORT INTERMÉDIAIRE Commission spéciale pour l'étude des spoliations des biens juifs au Luxembourg pendant les années de guerre 1940-1945 Luxembourg, 15 juillet 2007.

⁴ Cf. Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

entreprises d'assurances sont obligés de documenter toute « manifestation » d'un client. D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'État demande de reprendre au point 1 la formulation employée au point 2 du paragraphe 1^{er} sous revue. En effet, le libellé actuel du point 1 laisse supposer qu'il s'agit d'une condition cumulative, à savoir de ne pas avoir effectué d'opération au titre d'un compte et de ne pas s'être manifesté auprès de l'établissement. Or, les auteurs ont visé les deux cas de figure ; voilà pourquoi il y a lieu d'employer la formule du point 2, sinon de remplacer, au point 1, le mot « et » par « ou ».

En ce qui concerne plus particulièrement le dernier alinéa de l'article 2, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État exige sa suppression, étant donné que le paragraphe 2 englobe déjà la définition de « manifestation du titulaire » et détermine à suffisance « la dernière manifestation du titulaire ».

En outre, le Conseil d'État donne à considérer que les auteurs ont rédigé le texte de la loi en projet du point de vue des établissements bancaires et assurances en déterminant leurs obligations en cas d'inactivité d'un compte, coffre-fort ou par rapport à un contrat d'assurance. Or, le Conseil d'État ne saurait admettre que les résultats des démarches à entreprendre par les établissements et entreprises d'assurance soient considérés comme preuves irréfragables, surtout lorsque le titulaire d'un compte ou coffre-fort ou lorsque le bénéficiaire d'un contrat d'assurance peut apporter la preuve qu'il s'est effectivement manifesté auprès de l'établissement, nonobstant le fait que selon le dossier et la documentation de l'établissement ce n'était pas le cas. Dès lors, le Conseil d'État recommande de compléter l'article sous revue dans ce sens.

Article 3

L'article 3 dispose que la CSSF et le Commissariat aux Assurances (ci-après « CAA ») sont compétents pour la surveillance des étapes précédant les démarches relatives à la consignation. L'article sous avis n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

Sans observation

Article 5

L'article sous rubrique prévoit que l'établissement qui détient le compte informe le titulaire ou l'ayant droit connu après une inactivité d'un compte ayant persisté pendant trois ans, des conséquences attachées à l'inactivité d'un compte. Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser, dans le texte de la loi en projet, « les conséquences attachées à l'inactivité d'un compte » que les établissements sont obligés de communiquer en renvoyant aux articles pertinents de la loi en projet.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} dispose que l'établissement aura recours aux données qui sont à sa disposition pour adresser cette information. L'information est confirmée par une lettre recommandée avec accusé de réception. À la fin du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les auteurs précisent que « la signature de l'accusé de réception par le titulaire est assimilée à une

manifestation du titulaire pour les besoins de la présente loi ». Le Conseil d'État demande de préciser cette formulation en écrivant « la signature par le titulaire ou pour le compte du titulaire [...] ».

Les paragraphes 2 à 4 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 6

L'article sous rubrique dispose que l'établissement devra procéder à des recherches complémentaires pour contacter le titulaire ou son ayant droit ou encore pour identifier son ayant droit, si l'application des dispositions prévues à l'article 5 n'a pas été concluante. Au commentaire des articles, les auteurs expliquent que ces recherches complémentaires peuvent avoir la forme de recherches internes, « telle que la consultation d'annuaires publics ou des recherches sur internet », ou bien de « recours à des professionnels, comme des huissiers de justice, avocats ou généalogistes ». Le paragraphe 4 de l'article sous revue prévoit même la possibilité de recourir à des tiers. Toutefois, à l'instar des dispositions de l'article 4, le Conseil d'État suggère de compléter le cadre tracé pour effectuer ces « recherches complémentaires » par des éléments concernant éventuellement les méthodes de recherche, leur cadence ou la forme à respecter par les établissements.

L'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, confère aux établissements la possibilité de ne pas procéder à des recherches complémentaires, si les avoirs « détenus sur l'ensemble des comptes détenus auprès du même établissement » ne dépassent pas 2 500 euros. Le Conseil d'État s'interroge sur la notion d'« ensemble des comptes détenus » : comment la limite sera-t-elle calculée si, à côté des avoirs déposés sur les comptes du titulaire, d'autres avoirs du même titulaire sont déposés dans un coffre-fort (cf. aussi article 2, paragraphe 1^{er}, point 2, deuxième phrase), qui dispose que le fait d'effectuer des opérations au titre d'un compte auprès du même établissement constitue une manifestation) ? Comment la limite sera-t-elle calculée en cas de pluralité de titulaires pour un même compte ? Quelles sont les conséquences au cas où un titulaire détiendrait deux comptes, l'un ayant un solde négatif et l'autre un solde positif supérieur à 2 500 euros, mais dont la somme est inférieure à cette limite ? Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser le texte sur ce point.

Le paragraphe 2 permet aux établissements d'engager les frais de recherche « suivant le principe de proportionnalité ». Cette disposition est à supprimer, étant donné que les phrases suivantes confèrent un cadre précis aux établissements, à savoir un plafond de 10 pour cent de la totalité des avoirs déposés sur les comptes du titulaire, sans dépasser un montant maximal de 25 000 euros. Dans ce même contexte, le Conseil d'État réitère son observation formulée à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 3, et concernant l'expression « totalité des avoirs déposés sur les comptes du titulaire ».

Les paragraphes 3 et 4 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 7

La définition de l'inactivité à l'article 7, paragraphe 1^{er}, n'est pas cohérente par rapport à l'article 2, paragraphe 2, de la loi en projet, étant donné que l'article sous revue fait assortir la définition de l'inactivité d'un compte d'une condition supplémentaire, à savoir la « durée » de l'inactivité. En effet, l'article 7 de la loi en projet dispose qu'un compte n'est considéré comme étant un « compte inactif » qu'au terme d'une période de six ans à compter du point de départ de l'inactivité. Y aurait-il donc une différence entre « l'inactivité d'un compte », définie à l'article 2, et un « compte inactif » ? Le Conseil d'État demande d'apporter les clarifications nécessaires au texte. Il croit comprendre que les auteurs ont l'intention de faire figurer de tels comptes sous la dénomination de « compte inactif » au sein des banques. Dans ce cas, il suggère d'écrire qu'après un délai de six ans, l'établissement bancaire doit désigner un tel compte comme étant un « compte inactif ».

Au paragraphe 2 de l'article sous revue, il est précisé que les comptes clôturés sont assimilés à des comptes inactifs lorsqu'il n'y a eu aucune manifestation, sous quelque forme que ce soit, de la part de l'ancien titulaire. Le Conseil d'État se demande pour quelles raisons la situation d'un compte clôturé n'est considérée qu'après un délai de six ans : est-ce que pour ce type d'inactivité les procédures fixées aux articles 5 et 6 de la loi en projet ne s'appliquent pas ? Le Conseil d'État demande d'assortir le texte sous revue des précisions nécessaires pour ce cas de figure. En outre, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée au paragraphe ci-avant concernant les termes « compte inactif » et demande aux auteurs de viser non seulement les anciens titulaires, mais également leurs ayants droit en écrivant :

« [...] de la part de l'ancien titulaire ou, le cas échéant, de l'ayant droit [...] ».

Article 8

Le Conseil d'État a du mal à suivre la logique du texte à la lecture de l'article sous revue ; en effet, l'article 7 déclare un compte comme étant inactif après une période d'inactivité de six ans, tandis que l'article 6, paragraphe 3, dispose que l'obligation de procéder à des recherches complémentaires cesse, lorsque les établissements « ne sont manifestement pas en mesure de contacter les titulaires ». Si un établissement n'a donc « manifestement » pas pu contacter les titulaires ou ayants droit et si un compte est par la suite, après six ans d'inactivité, considéré comme étant inactif en vertu de l'article 7 de la loi en projet, pourquoi serait-il donc nécessaire d'obliger les établissements d'adresser une information aux titulaires ou aux ayants droit « connus par eux par tout moyen » tel que préconisé par les auteurs à l'endroit de l'article 8, alinéa 2 ? D'ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la formule « connus par eux par tout moyen » : ou bien les recherches prévues à l'article 6 n'ont mené à aucun résultat, auquel cas il ne fait pas de sens de demander aux établissements d'informer « encore une fois » le titulaire ou l'ayant droit et d'avoir « recours aux données à leur disposition, y inclus celles obtenues suite aux recherches complémentaires [...] », comme le suggère le libellé des alinéas 1^{er} et 2. Ou bien l'expression « par tout moyen » veut dire que les établissements sont, nonobstant les dispositions de l'article 6, paragraphe 3, obligés de continuer leurs recherches, comme pourrait le suggérer le bout de phrase de l'article 6, paragraphe 3, disposant que l'obligation de mener des

recherches complémentaires cesse « lorsque les établissements introduisent la demande de consignation conformément à l'article 9 ». Vu ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs de clarifier ces points et de revoir dans leur ensemble les procédures prévues aux articles 6 et 8, tout en veillant à leur cohérence.

Article 9

Selon l'article 9, l'inactivité d'un compte pendant dix ans oblige l'établissement de demander la consignation auprès de la Caisse de consignation des avoirs inscrits au compte inactif.

D'après le commentaire des articles, la seule manifestation d'un ayant droit n'est en principe pas suffisante pour réactiver le compte, mais elle permettrait « [...] d'éviter la consignation des avoirs réclamés dans une optique de protection des droits de l'ayant droit. Quand une telle manifestation d'un ayant droit ne porte que sur une partie des avoirs déposés, l'établissement procédera à la consignation pour la partie non-réclamée. » Le Conseil d'État donne toutefois à considérer que ces précisions font défaut à l'article 9, qui serait donc à compléter dans ce sens. Dans cette logique, il y aurait lieu de revoir les procédures des articles 5 et suivants, étant donné que ces articles ne font pas cette distinction en disposant qu'une manifestation d'un ayant droit met fin à l'inactivité d'un compte et non pas à une partie du compte.

Le paragraphe 2 prévoit une « acceptation » de la demande par la Caisse de consignation. Quant au principe, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité d'une procédure « d'acceptation ». En effet, les articles 1^{er} et 3 de la loi du 29 avril 1999 sur les consignations auprès de l'État prévoient la possibilité d'une consignation volontaire qui doit être acceptée par la Caisse de consignation s'il s'agit « de biens susceptibles d'être versés ou virés ». Ce n'est que pour les « biens meubles ou immeubles, corporels ou incorporels » que la Caisse de consignation doit donner son « accord écrit et préalable ». Le Conseil d'État se demande dès lors comment la loi en projet sous revue s'articulera avec la loi précitée du 29 avril 1999 : est-ce que le refus d'une demande de consignation en vertu de la loi en projet peut entraîner une consignation volontaire en vertu de la loi précitée de 1999 ? Le Conseil d'État doute que telle a été la visée des auteurs. En outre, le Conseil d'État donne à considérer que la lecture conjointe de l'article sous revue et de l'article 28 de la loi en projet montre que la procédure d'acceptation confère à la Caisse de consignation un rôle d'autorité de contrôle et de surveillance des établissements bancaires et entreprises d'assurance. Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de lui attribuer un tel rôle et les conséquences éventuelles sur ces établissements et entreprises.

Devant la toile de fond de toutes ces interrogations, le Conseil d'État recommande aux auteurs de revoir la procédure afférente et de veiller à ce que les établissements de crédit puissent effectivement répondre à leur obligation légale de consigner des avoirs inactifs. Il renvoie également à ses observations formulées à l'endroit de l'article 28 de la loi en projet.

Ensuite, le Conseil d'État demande de déplacer l'alinéa 2 de l'article 9, paragraphe 2, vers la fin du paragraphe 3 du même article. À noter que le dernier alinéa du paragraphe 2 prévoit deux situations : la Caisse de

consignation « peut » accorder un délai supplémentaire pour procéder à la consignation des avoirs du compte, ou bien accepter des consignations séparées ou des consignations dans une devise d'un État qui n'est pas membre de l'OCDE. Le Conseil d'État, tout en renvoyant également à ses observations à l'endroit de l'article 28 de la loi sous rubrique, donne à considérer que la Caisse de consignation dispose dans ce cas d'un pouvoir discrétionnaire très large. Afin de cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle fondée sur le principe de la sécurité juridique, d'assortir le texte sous revue d'un minimum de critères.

Dans ce même contexte, le Conseil d'État note que la demande d'accepter des consignations séparées ou des devises d'un État qui n'est pas membre de l'OCDE devra être introduite sous forme écrite en plus de la demande de consignation, alors qu'aux yeux du Conseil d'État elle pourrait bien faire partie de la demande régulière de consignation à faire en vertu de l'article 28 de la loi en projet « par voie de dépôt électronique sur une plateforme étatique sécurisée ». Le Conseil d'État estime qu'il n'y a aucun besoin de prévoir deux demandes distinctes pour ces cas de figure.

En ce qui concerne le cas d'une demande de prolongement du délai de consignation – un délai qui en vertu du paragraphe 1^{er} de l'article sous rubrique est fixé à trois mois –, le Conseil d'État relève qu'il ne fait aucun sens d'exiger l'introduction de cette demande « au plus tard au moment de l'introduction de la demande de consignation ». La demande de prolongation du délai de consignation est justement introduite, au cas où l'établissement ne serait pas capable d'introduire une demande de consignation. Ainsi, l'établissement ne procède pas à une demande de consignation et une demande de prolongation ne peut dès lors pas se faire au plus tard au moment de l'introduction de la demande de consignation. Le Conseil d'État demande de reformuler le texte sous revue tout en prévoyant que cette demande de prolongement doit se faire avant l'expiration du délai de trois mois prévu à l'article 9, paragraphe 1^{er}.

Article 10

Le paragraphe 4 de l'article sous examen donne aux établissements la possibilité de liquider des actifs non cotés. Les établissements restent dépositaires des actifs qui ne sont pas ou qui ne sont que partiellement liquidés. L'article 29, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous avis stipule qu'au cas où la relation contractuelle subsisterait encore, elle se terminerait au jour de la consignation des avoirs, « nonobstant la garde d'avoirs » en vertu, entre autres, du paragraphe 4 sous revue. Ainsi, la relation contractuelle sera maintenue pour les avoirs non liquidés et conservés auprès de l'établissement, sans que celui-ci puisse s'approprier les avoirs déposés par la voie de la prescription en vertu de l'article 2236⁵ du Code civil. Néanmoins, le Conseil d'État se pose plusieurs questions dans ce contexte : est-ce que ces actifs non liquidés devront être administrés de façon spécifique ? Est-ce que les établissements sont obligés de faire des démarches supplémentaires pour pouvoir consigner ultérieurement les avoirs non liquidés ? Dans l'affirmative, lesquelles ? Et quelles sont les obligations à respecter ? Est-ce que ces

⁵ Art. 2236 du Code civil : « Ceux qui possèdent pour autrui, ne prescrivont jamais, par quelque laps de temps que ce soit. Ainsi, le fermier, le dépositaire, l'usufruitier, et tous autres qui détiennent précairement la chose du propriétaire, ne peuvent la prescrire. »

comptes peuvent être clôturés après une certaine période ou du moins au moment où les frais d'administration dépassent la valeur des avoirs déposés ? Quelles sont les raisons pour lesquelles les auteurs n'ont pas prévu une consignation de ces actifs ? Le Conseil d'État recommande de clarifier ces points dans le texte de la loi en projet.

Les autres paragraphes n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 11 à 13

Les articles 11 à 13, qui s'appliquent aux coffres-forts, reprennent les éléments pertinents des procédures prévues aux articles 5, 7 et 8 applicables aux comptes. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de ces articles.

Article 14

L'article 14, paragraphe 1^{er}, dispose qu'après une inactivité de dix ans, l'établissement doit procéder à l'ouverture d'un coffre-fort. Le paragraphe 2 distingue entre deux cas de figure : une ouverture du coffre-fort après une inactivité de dix ans et l'ouverture en vertu de dispositions contractuelles, avant ce délai. Le Conseil d'État estime que l'emplacement de ce dernier alinéa est mal choisi et il recommande de commencer l'article 14 par un paragraphe distinct prévoyant l'ouverture d'un coffre-fort en vertu de dispositions contractuelles et de traiter dans un deuxième paragraphe le cas d'une ouverture après une inactivité de dix ans.

Le paragraphe 3 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. En ce qui concerne les paragraphes subséquents, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 9 et, par rapport au paragraphe 5 de l'article sous revue, réitère son opposition formelle émise à l'endroit de l'article 9, paragraphe 2, concernant le pouvoir discrétionnaire de la Caisse de consignation. Il renvoie également à ses observations formulées à l'article 28 du projet de loi sous avis.

Article 15

Les paragraphes 1 à 4 et 6 de l'article sous examen n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

En ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article sous revue, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 10, paragraphe 4.

Aux termes du paragraphe 7, les établissements doivent détruire les objets périssables⁶ et transférer les objets interdits ou dangereux aux autorités compétentes. Le Conseil d'État demande de remplacer le terme « objets » par

⁶ Le projet de loi belge n° 3219/001 du 29 novembre 2013 modifiant la loi du 24 juillet 1921 relative à la dépossession involontaire des titres au porteur, la loi du 14 décembre 2005 relative à la suppression des titres au porteur et le chapitre V de la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (I), en ce qui concerne les coffres dormants précise à l'exposé des motifs qu'il s'agit « d'objets qui ne peuvent plus être consommés et dont la conservation poserait problème, par exemple au niveau de l'hygiène (par exemple : de la nourriture qui pourrit ou menace de pourrir) ou des frais (par exemple : du vin qui ne peut plus être consommé et qui n'aurait aucune valeur de collection). »

le terme « biens ». En ce qui concerne le terme « interdit », le Conseil d'État suggère de le préciser et d'écrire « interdit en vertu d'une disposition légale ou réglementaire ».

Le paragraphe 8 dispose, entre autres, que les établissements conservent les biens non visés aux paragraphes 2 à 7 dans une enveloppe scellée et qu'ils restent dépositaires de ces avoirs. Le Conseil d'État renvoie à ses questions et observations formulées à l'endroit de l'article 10, paragraphe 4, et s'interroge sur la raison pour laquelle ces avoirs ne peuvent pas être déposés auprès de la Caisse de consignation. Dans ce même contexte, le Conseil d'État tient à relever que, sous certaines conditions, la loi française prévoit la possibilité d'une vente aux enchères publiques des biens déposés dans le coffre-fort, ou la possibilité de transférer à un service public les biens présentant un intérêt culturel ou historique.⁷

Article 16

En ce qui concerne l'article sous revue, le Conseil d'État renvoie à ses questions et observations formulées à l'endroit de l'article 10, paragraphe 4, et de l'article 15, paragraphes 5 et 8. De plus, le Conseil d'État s'interroge sur la durée de conservation des enveloppes scellées fixée à cinquante ans. À l'exposé des motifs, les auteurs expliquent que ce délai de conservation permettrait aux ayants droit de récupérer des objets à caractère personnel ou des documents privés « pouvant présenter notamment une valeur sentimentale particulière ». Le Conseil d'État a néanmoins du mal à comprendre la nécessité de prévoir une durée de conservation aussi longue. En outre, il s'interroge sur les raisons pour lesquelles il ne serait pas possible de consigner ces enveloppes immédiatement après leur scellement ou du moins dans les délais ordinaires fixés par la loi en projet.

Article 17

L'article 17 vise les cas dans lesquels un client détient un compte et un coffre-fort auprès d'un même établissement et prévoit une information unique du titulaire l'avertissant des conséquences de l'inactivité de ses comptes et coffres-forts. Le Conseil d'État s'étonne que les auteurs n'aient prévu que ce cas de figure, tout en sachant qu'il existe des établissements qui sont actifs à la fois dans les secteurs des assurances et des banques. Il demande dès lors de prévoir également des dérogations et une harmonisation des délais pour ces cas de figure.

Article 18

L'article 18 dispose qu'au cas où le titulaire d'un coffre-fort ne serait pas détenteur d'un compte auprès du même établissement, l'établissement est tenu de respecter les conditions de l'article 4. Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de cet article.

Article 19

À l'instar de l'article 4 de la loi en projet, l'article 19 sous rubrique demande aux entreprises d'assurance d'appliquer « des mesures de

⁷ Loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

vigilance », de prendre « les mesures appropriées pour faciliter les opérations de vigilance et de recherche », de disposer d'une organisation interne « appropriée » et de se « doter de règles précises » pour l'information et la recherche des bénéficiaires. Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 4.

Article 20

En ce qui concerne la procédure d'information dans les cas de contrats d'assurance prévoyant une prestation en cas de décès ou de survie de l'assuré, les auteurs ont repris aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous revue les éléments pertinents de l'article 5 de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à ses observations afférentes à l'endroit de cet article.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que les auteurs s'y réfèrent aux « assurés » qui, toutefois, sont dans bien des cas distincts des preneurs d'assurance et ne sont même pas en contact direct avec l'entreprise d'assurance. Le Conseil d'État suggère dès lors de prévoir dans le texte de la loi en projet la possibilité de contacter, le cas échéant, le preneur d'assurance, ceci d'autant plus que l'article 22 de la loi en projet confère aux entreprises d'assurance la possibilité de contacter les « preneurs d'assurance » dans le contexte des recherches complémentaires à effectuer par elles dans le cadre de la procédure y prévue.

Ensuite, le Conseil d'État demande de compléter l'article sous revue en raison de l'article 1^{er}, point 6, qui vise également les contrats de capitalisation. Or, ces contrats ne prévoient pas de « tête assurée » et le bénéficiaire d'un tel contrat est soit le preneur d'assurance, soit un ayant droit.

Les autres dispositions n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 21

Les dispositions de l'article 21 sont similaires à celles de l'article 5, paragraphe 1^{er}. Le Conseil d'État demande de préciser les conséquences qui sont attachées au statut de contrat d'assurance en déshérence que les entreprises d'assurance sont obligées de communiquer. L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 22

L'article 22 s'inspire largement de l'article 6 de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de cet article.

Article 23

L'article 23 dispose qu'un contrat d'assurance est en déshérence si le bénéficiaire ne s'est pas manifesté pendant deux ans suivant le point de départ de l'inactivité. Le paragraphe 2 précise qu'en cas de pluralité de bénéficiaires, le contrat d'assurance peut être considéré en déshérence partielle. Selon ce même paragraphe, deuxième phrase, il revient aux entreprises d'assurance de déterminer dans leurs procédures internes les règles à respecter en cas de

paiement d'une partie de la prestation d'assurance. L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 24, 25 et 26

Les articles 24, 25 et 26 reprennent en substance les dispositions des articles 8 à 10 de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à ses observations afférentes formulées à l'endroit de ces articles.

Article 27

L'article 27 prévoit dans ses paragraphes 1^{er} et 2 une transmission du nombre total de titulaires de comptes, de coffres-forts inactifs et de contrats d'assurance en déshérence à la CSSF ou au CAA. Selon les auteurs du projet de loi, ces informations serviront « à des fins statistiques et de surveillance, notamment dans le cadre de l'analyse des risques liés au blanchiment des capitaux ». Ces informations seront également transmises à l'Administration des contributions directes en vertu du paragraphe 3.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État demande de faire abstraction de la référence faite au « bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts » et de ne se référer qu'à l'Administration des contributions directes et non pas à des sous-entités.

Article 28

L'article 28 traite de la transmission et de l'examen de la demande de consignation. Il est précisé au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, que la Caisse de consignation détermine les modalités de transmission et de présentation. À l'alinéa 2, il est fait référence à une « instruction [...] de la Caisse de consignation ». Le Conseil d'État comprend que les modalités de transmission et de présentation et les instructions de la Caisse de consignation revêtent un caractère général et s'appliquent donc à tous les établissements et entreprises d'assurance. Or, il n'est pas concevable d'attribuer dans ce cas le pouvoir réglementaire à une autorité autre que le Grand-Duc et le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 1^{er} sous revue dans sa forme actuelle.

Le paragraphe 2 réserve à la Caisse de consignation la possibilité de demander « toutes informations et pièces supplémentaires utiles ». À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de remplacer les termes « est habilitée » par celui de « peut ». Les établissements et entreprises d'assurance sont obligés, en vertu du paragraphe 2, alinéa 2, de transmettre ces informations et pièces selon les modalités de transmission déterminées par la Caisse de consignation. Sinon la demande peut être considérée comme étant incomplète en vertu du paragraphe 3. Par rapport au libellé du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État se doit de réitérer son opposition formelle formulée à l'égard du paragraphe 1^{er} de l'article sous revue. Dans ce même contexte, il demande de faire abstraction de l'alinéa 3 du paragraphe 2 qui constitue également une « modalité de transmission et de présentation ».

Le paragraphe 3 dispose que la Caisse de consignation prend une décision motivée dans les six mois à compter de la réception de la demande ou « si celle-ci est incomplète, dans les six mois de la réception des

informations et pièces nécessaires à la décision ». Il y a lieu de relever que les termes « utiles » et « nécessaires », employés aux paragraphes 2 et 3, ne sont pas synonymes comme le suggère le texte sous revue. Ainsi, des pièces qui sont « utiles » à l'examen d'une demande ne sont pas forcément « nécessaires ». Or, en l'occurrence, les informations « utiles » sont en fait des informations indispensables à l'instruction de la demande, étant donné que la demande, à défaut des informations et pièces « utiles », est jugée « incomplète ». Le libellé du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, est dès lors à reformuler.

Aux termes du même paragraphe 3, la « [C]aisse de consignation prend une décision motivée » qu'elle « notifie aux établissements ou entreprises d'assurance dans les six mois de la réception de la demande ». Il s'avère donc que les auteurs emploient la formule « acceptation de la demande », employée à l'article 9, comme synonyme des termes « décision motivée », employés à l'article 28, paragraphe 3. Le Conseil d'État s'interroge sur le fond de la « décision motivée » prévue par les auteurs : s'agit-il de laisser à la Caisse de consignation un pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser une consignation ? Cette hypothèse est soutenue par l'article 28, paragraphe 3, troisième phrase, qui confère un large champ d'interprétation à la Caisse de consignation, en disposant qu'elle « peut notamment refuser la consignation lorsque les dispositions de la présente loi ne sont pas respectées ou lorsque les informations transmises s'avèrent incomplètes, inexactes ou fausses ». Le Conseil d'État en déduit que la Caisse de consignation serait donc libre d'accepter ou de refuser des demandes de consignation. Ce pouvoir discrétionnaire n'étant entouré d'aucun critère, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions de l'article 28, paragraphe 3, pour des raisons d'insécurité juridique, tout en demandant aux auteurs de clarifier, voire simplifier la procédure de demande.

En outre, le Conseil d'État constate que la première phrase du paragraphe 3 est dépourvue de sens, étant donné qu'une demande incomplète ne peut entraîner une décision motivée de la Caisse de consignation « dans les six mois de la réception des informations et pièces nécessaires à la décision ». De deux choses l'une : ou bien la demande est incomplète, auquel cas il y a lieu de prévoir une procédure, ou bien la Caisse de consignation « dispose des informations et pièces nécessaires à la décision » et la demande est complète.

Le Conseil d'État tient également à relever que le texte reste muet sur la procédure à suivre et les éventuels nouveaux délais en cas de refus de la Caisse de consignation. Quelles seront les obligations de l'établissement de crédit dans ce cas ? Est-ce que l'établissement devra rester dépositaire des avoirs et, dans l'affirmative, sous quelles conditions ? Est-ce qu'un refus en vertu de la loi en projet peut entraîner une consignation en vertu de la loi précitée du 29 avril 1999 ?⁸

Le Conseil d'État note que le paragraphe 3 déroge au délai de droit commun de trois mois pour l'introduction d'un recours. Au vu des explications fournies au commentaire des articles, le Conseil d'État peut s'accommoder de ce choix des auteurs. Le Conseil d'État demande néanmoins aux auteurs d'écrire à l'article 28, paragraphe 3, deuxième

⁸ Cf. observations du Conseil d'État à l'endroit de l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi sous avis.

phrase, « vaut décision de refus » au lieu de « équivaut à la notification d'une décision de refus ».

Le paragraphe 4 détermine la réception des biens à consigner. Selon le paragraphe 4, alinéa 2, la Caisse de consignation peut refuser de délivrer le récépissé confirmant la nature ou le montant des avoirs consignés, s'il existe une différence entre le montant indiqué lors de la demande et le montant effectivement consigné et si la justification n'est pas « suffisante ». Le texte reste cependant muet par rapport aux conséquences pour le demandeur et à la procédure à respecter dans ce cas. Le Conseil d'État demande de compléter le texte dans ce sens. En outre, il recommande d'utiliser le terme « valable » au lieu de « suffisante ».

Le paragraphe 5 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 29

L'article 29 détermine les effets de la consignation. Ainsi, le paragraphe 1^{er} précise que la consignation entraîne la fin de la relation contractuelle entre le titulaire et l'établissement ou le preneur et l'entreprise d'assurance, ceci « nonobstant la garde d'avoirs en vertu de l'article 10, paragraphe 4, ou de l'article 15, paragraphes 5 et 8 », et « de l'article 26, paragraphe 4 ». Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit des articles précités.

Le paragraphe 2 impose aux établissements et entreprises d'assurance de rester dépositaires des informations et documents visés à l'annexe 3 de la loi en projet « pendant toute la durée de la consignation et pendant cinq ans suivant la date à laquelle la consignation a pris fin ». À l'alinéa 2, les auteurs demandent la conservation de ces données « dans des conditions qui assurent des garanties fiables quant au maintien de l'intégrité des documents conservés ». Le Conseil d'État suggère de reformuler ce bout de phrase et d'écrire « [...] et garantissent le maintien de l'intégrité des documents conservés ».

Les paragraphes 3 et 4 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État suggère de supprimer la première phrase du paragraphe 5 qui est superfétatoire, alors que la deuxième phrase dispose que la Caisse de consignation ne peut de toute façon être tenue responsable d'informations ou de documents qui sont inexacts ou dénaturés.

Article 30

L'article 30 traite des cas d'indisponibilité de comptes, coffres-forts et contrats d'assurance pour des raisons légales, contractuelles ou de sûreté conventionnelle. Dans ce cas de figure, les délais prévus au chapitre II, section I^{ère} et à l'article 50 ne commencent à courir qu'au terme de la période d'indisponibilité.

Ainsi, selon la lecture du Conseil d'État, si les sommes déposées ne sont pas disponibles, les délais d'inactivité ne commenceront à courir qu'après le terme de la période d'indisponibilité.

À noter pourtant que l'alinéa 2 commence avec la précision que « toutes les conditions pour une consignation » doivent être « remplies », donc également les délais prévus au chapitre II, section I^{ère} et à l'article 50, au cas où une indisponibilité résulterait d'une décision judiciaire ou administrative. Dans ce cas, la consignation peut être effectuée avec l'accord écrit de la juridiction ou de l'administration concernée, donc *avant* le terme de l'indisponibilité, mais *après* avoir rempli toutes les autres conditions. Les établissements ont donc le choix ou bien d'attendre le terme de l'indisponibilité ou bien de demander l'accord écrit de la juridiction ou de l'administration concernée. Il se pose néanmoins la question des délais et conditions à respecter dans ce dernier cas. À quel moment et dans quelles conditions l'accord écrit peut-il être demandé ? Ne peut-il être demandé qu'après l'écoulement des délais visés au chapitre II, section I^{ère} ? Le Conseil d'État demande de le préciser dans le texte.

Article 31

Sans observation.

Article 32

L'article 32, paragraphe 1^{er}, crée un registre électronique tenu par la Caisse de consignation, sans pour autant préciser le contenu de ce registre. À noter que ce registre revêt un caractère important, étant donné qu'il constitue pour les titulaires, bénéficiaires ou ayants droit la seule possibilité de pouvoir récupérer des avoirs auxquels ils ont droit. Ainsi, la nature et la qualité des informations y enregistrées et son accès public sont d'autant plus importants. Dès lors, le Conseil d'État exige de préciser dans le texte de la loi en projet le contenu du registre. Il se demande également comment l'article 32, paragraphe 1^{er}, créant un registre électronique s'articule avec l'article 4, paragraphe 2, de la loi précitée du 29 avril 1999 disposant que « la caisse de consignation tient un registre de toutes les consignations effectuées, faisant référence aux éléments relevant de chaque consignation ». Il demande de le clarifier dans le texte de la loi en projet.

Le Conseil d'État recommande d'omettre, aux paragraphes 2 et 3, les termes « habilitée à » et suggère d'écrire respectivement « À la demande de la Caisse de consignation, le demandeur fournit toute information et pièce [...] » ou encore « À la demande de la Caisse de consignation, les établissements et entreprises d'assurance lui transmettent les informations et documents [...] ».

Au paragraphe 3, il est précisé que la Caisse de consignation peut demander aux établissements et entreprises d'assurance les documents et informations visés à l'annexe 3 et que ceux-ci sont obligés de transmettre ces informations « à la première demande » et « selon les modalités de transmission déterminées par la caisse de consignation ». Le Conseil d'État relève que l'expression « à la première demande » est imprécise. Il suggère de prévoir un délai concret que les établissements et entreprises d'assurance doivent respecter.

De plus, en ce qui concerne « les modalités de transmission » à déterminer par la Caisse de consignation, le Conseil d'État réitère son opposition formelle formulée à l'endroit de l'article 28, alors qu'il comprend qu'elles revêtent un caractère général et s'appliquent donc à tous les établissements et entreprises d'assurance. Or, il n'est pas concevable d'attribuer dans ce cas le pouvoir réglementaire à une autorité autre que le Grand-Duc et le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux dispositions du paragraphe sous revue. Pour ce qui est du libellé de l'alinéa 3, le Conseil d'État demande d'en faire abstraction, s'agissant en l'espèce également d'une modalité de transmission.

Sur base des informations fournies par les demandeurs et les établissements ou entreprises d'assurance, la Caisse de consignation prend une décision dans les trois mois de la réception de la demande ou bien dans les trois mois de la réception des informations et pièces nécessaires à la décision. L'absence de décision dans les trois mois équivaut à la notification d'une décision de refus. Le Conseil d'État demande de supprimer la dernière phrase du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, qui est superfétatoire, sachant que tel est le régime de droit commun. En ordre subsidiaire, le Conseil d'État observe que l'absence de décision dans les trois mois vaut décision de refus et non pas « notification d'une décision de refus ».

Le Conseil d'État suggère en outre d'intégrer la disposition du paragraphe 5 au paragraphe 1^{er}.

Article 33

Étant donné que la procédure établie à l'article 33, paragraphes 1^{er} et 2, est similaire à celle établie à l'article 32, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 32 et réitère son opposition formelle.

Article 34

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité d'obliger les demandeurs de disposer d'un « compte bancaire ouvert au nom du demandeur auprès d'un établissement de crédit agréé dans l'Union européenne ».

Article 35

L'article 35 est superfétatoire vu que la loi précitée du 29 avril 1999 s'applique de toute façon et que les dérogations se trouvent dans la loi en projet sous revue.

Article 36

L'article 36, alinéa 1^{er}, prévoit que « l'État » peut décider d'une affectation particulière de certains avoirs prescrits en sa faveur, au cas où les titulaires, bénéficiaires ou ayants droit auraient fait l'objet de violations graves du droit international humanitaire. Ainsi, au moment où les avoirs sont prescrits en faveur de l'État, ils lui sont acquis. Or, l'autorité qui peut alors décider de l'affectation d'un bien lui appartenant n'est pas « l'État », mais le Gouvernement en conseil. Le Conseil d'État exige dès lors de remplacer le

terme « État » par « Gouvernement en conseil ». Ensuite, le Conseil d'État s'interroge sur la portée des termes « affectation particulière ». Selon le commentaire des articles, il s'avère que les auteurs ont visé la Fondation pour la mémoire de la Shoah. Qu'en est-il d'autres associations éventuelles œuvrant pour la mémoire de violations graves du droit international humanitaire ? Considérant que l'article 37 de la loi en projet exclut les avoirs visés à l'article sous rubrique de l'acquisition au profit du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg, quels sont les critères exacts à appliquer pour délimiter les deux catégories d'avoirs ? Est-ce que les auteurs ont visé tous les avoirs de personnes ayant fait l'objet de violations graves du droit international humanitaire ou bien seulement la partie des avoirs détenus par ces personnes au moment où elles ont subi ces violations graves du droit international ? Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de préciser le libellé de l'article 36.

Article 37

En ce qui concerne la terminologie utilisée au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 2. Le paragraphe 1^{er} n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Au paragraphe 2, il y a lieu de renvoyer à la loi ayant créé le Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg, et d'écrire *in fine* « [...] créé par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) ».

Le Conseil d'État se demande en outre comment l'État pourra consigner « 50 pour cent des biens meubles » au Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg, si ces biens meubles lui parviennent sous forme de consignations en nature (cf. articles 15, paragraphe 8, et 16 de la loi en projet). Le texte est dès lors à préciser.

Article 38

Le Conseil d'État demande d'omettre aux alinéas 1^{er} et 2 les termes « habilités » ou « habilitée ». En outre, il demande aux auteurs de préciser davantage dans le texte de la loi en projet le contenu des informations et documents qui peuvent être échangés entre la CSSF, le CAA et la Caisse de consignation.

L'article sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 39

L'article 39 est superfétatoire, puisque les lois y visées s'appliquent de toute manière.

Article 40

L'article 40 s'inspire largement de l'article 53 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Pour ce qui est des limites définissant les pouvoirs de la CSSF et du CAA et de l'exercice par ceux-ci de ces pouvoirs, le Conseil d'État rappelle qu'en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution, la portée des missions de l'établissement public – en ce compris les pouvoirs dont il dispose, le cas échéant, pour exercer ses missions –, doit être cernée avec précision par le législateur. Ainsi, le Conseil d'État demande de se référer, au paragraphe 1^{er}, non pas à « tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête », mais simplement aux « pouvoirs de surveillance et d'enquête » et d'écrire, au paragraphe 2, que « Les pouvoirs de la CSSF et du CAA sont les suivants : », le texte proposé par les auteurs du projet de loi suggérant en effet qu'en dehors des pouvoirs qui sont énumérés par la suite, la CSSF et le CAA pourraient recourir encore à d'autres pouvoirs non définis dans le projet de loi sous revue.

Le Conseil d'État s'oppose formellement aux paragraphes 1^{er} et 2, pour non-conformité au requis constitutionnel.

Articles 41 à 46

Les articles sous rubrique établissent des mesures et sanctions administratives ainsi que des sanctions pénales en cas de violation de certains articles de la loi en projet. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la détermination des infractions par la voie d'un renvoi à des articles précis du projet de loi sous examen. Il tient à rappeler aux auteurs qu'en vertu du principe de légalité des peines inscrit à l'article 14 de la Constitution qui a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination, il est nécessaire de définir les infractions en termes suffisamment clairs. Ainsi, suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 12/02 du 22 mars 2002), « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution ». Or, en l'espèce, les auteurs définissent les infractions de manière très générale et imprécise. De même, plusieurs des articles auxquels les auteurs ont renvoyé ne contiennent que des définitions et non pas des obligations, comme tel est le cas, entre autres, pour les articles 7, 12 et 23. Ces articles doivent être rédigés de façon suffisamment claire et précise pour permettre aux professionnels du secteur de saisir exactement la portée de leurs obligations dont le non-respect est pénalement sanctionné. Voilà pourquoi, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé des articles sous revue tout en demandant aux auteurs de déterminer dans le texte de la loi en projet, avec la précision requise, les faits répréhensibles.

En outre, à l'article 44, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État exige d'écrire que la CSSF ou le CAA rendent publiques les sanctions « qui ont acquis force de chose décidée ou force de chose jugée », ceci à l'instar de l'article 63-3 de la loi modifiée du 5 avril 1993.⁹

⁹ Avis complémentaire du Conseil d'État du 19 mai 2015 sur le projet de loi portant : - transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 ; - transposition des articles 2 et 3 de la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 ; - transposition de l'article 6, paragraphe 6 de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 ; - modification de : 1. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 2. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création

Les articles 45 à 46 n'appellent pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 47

Sans observation.

Article 48

Au point 1^o, il y a lieu de remplacer la lettre « k », à laquelle il est fait référence, par la lettre « l » et d'écrire ensuite « une nouvelle lettre m » et non pas « une nouvelle lettre l ». En effet, la loi du 10 août 2018 portant transposition de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances et modifiant la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances avait déjà introduit une lettre « l ».

Article 49

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 2, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet. L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Article 50

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées aux articles 5, 6, 8 et 9 qu'il réitère pour l'article sous revue.

En ce qui concerne le paragraphe 2, point 3, qui s'applique aux établissements qui détiennent des comptes inactifs pendant une durée de six à neuf ans avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, le Conseil d'État constate que « l'établissement n'est pas tenu de procéder à l'information visée à l'article 8 » si l'échéance de neuf ans est atteinte dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le Conseil d'État comprend que dans ce cas l'établissement est tenu d'introduire une demande de consignation auprès de la Caisse de consignation, tel que décrit au paragraphe 3, point 4, de l'article sous revue. Le paragraphe 2, point 3, est dès lors à compléter dans ce sens.

Articles 51 et 52

Le Conseil d'État réitère ses observations formulées à l'endroit des articles auxquels se réfèrent les articles 51 et 52 sous examen et renvoie, pour ce qui concerne les passages repris de l'article 50, aux observations y formulées.

Articles 53 et 54

Sans observation.

d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3. la loi du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (doc. parl. n° 6660⁵).

Annexes 1 à 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...). Cette observation vaut également pour l'intitulé du projet de loi sous examen.

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire par exemple « 25 000 euros » et « 12 500 à 1 000 000 euros ».

Les institutions, administrations, services et organismes, prennent une majuscule au premier substantif. Il y a dès lors lieu d'écrire les termes « Caisse de consignation » avec une lettre « c » majuscule au terme « caisse ».

Titre I^{er}

Il est indiqué d'écrire le terme « Titre » avec une lettre majuscule à la première lettre seulement. Cette observation vaut également pour le titre II.

Article 1^{er}

La phrase liminaire de l'article relatif aux définitions est à rédiger comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Article 3

Il n'y a pas lieu de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. S'y ajoute que les articles définis précédant une forme abrégée sont superfétatoires. Partant, il convient d'écrire au paragraphe 1^{er}, première phrase, « , ci-après « CSSF », » et au paragraphe 2, première phrase, « , ci-après « CAA », ».

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase, il convient de supprimer les termes « du présent alinéa », pour être superfétatoires. Cette observation vaut également pour l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase, l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, l'article 21, alinéa 2, troisième phrase, et l'article 24, alinéa 2, deuxième phrase.

Au paragraphe 3, l'expression « Pour les besoins de la présente loi » est à supprimer.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, il convient d'insérer les termes « de procéder à » avant les termes « l'information », pour écrire :

« [...] que les données à sa disposition ne permettent pas de procéder à l'information prévue à l'article 5, [...] ».

Article 7

Aux paragraphes 1^{er} et 2, l'expression « Pour les besoins de la présente loi » est à supprimer.

Article 9

Il peut être fait usage de sigles ou d'acronymes lorsqu'ils sont consacrés par des actes nationaux, européens ou internationaux. Avant d'employer une telle abréviation à travers le dispositif, il est recommandé d'indiquer à l'occasion de la première citation la dénomination exacte, suivie des termes « , ci-après » et de son sigle ou acronyme, placé entre guillemets. Partant, il convient d'écrire au paragraphe 2, alinéa 2 :

« l'Organisation de coopération et de développement économiques, ci-après « OCDE » ».

Article 10

Il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations dans le dispositif. Partant, il convient d'écrire au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 1 :

« [...] ou un système multilatéral de négociation, ci-après « MTF », [...] ».

Article 14

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « Nonobstant toute stipulation contractuelle [...] ». »

Article 15

Au paragraphe 6, première phrase, il convient d'accorder le terme « établissement » au pluriel, pour écrire :

« Les établissements liquident les métaux précieux physiques [...] ». »

Article 27

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que la loi du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'article 38, alinéa 2.

Article 28

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient d'accorder le terme « section » au pluriel, pour écrire « sections I^{er} et II ».

Article 29

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État préconise de conjuguer le terme « subsister » au présent de l'indicatif, en écrivant :

« (1) Lorsque la relation contractuelle entre le titulaire et l'établissement subsiste encore au jour de la consignation conformément à la présente loi, [...]. »

Article 37

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 2, il convient d'écrire le nombre « cinq » en toutes lettres.

Article 41

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, à titre d'exemple, il convient de remplacer au paragraphe 2, le terme « auront » par le terme « ont ». Cette observation vaut également pour l'article 42, paragraphe 2.

Article 43

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.

Titre II

À l'intitulé du titre sous revue, il y a lieu de remplacer le terme « diverses » par le terme « finales », en écrivant « Titre II – Dispositions modificatives, transitoires et finales ».

Article 47

Au paragraphe qu'il s'agit d'introduire, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois celle-ci connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour l'article 48, point 1^o, et l'article 53 de la loi en projet.

Article 48

Pour des raisons de cohérence par rapport au texte qu'il s'agit de modifier, il convient de remplacer le terme « Règles » par le terme « Dispositions », de supprimer le point après le nombre « 181-1 » et de remplacer les points 1 et 2 par les lettres « a) » et « b) ». Partant, il convient de reformuler le chapitre *2bis* comme suit :

« Chapitre 2bis — Dispositions propres à l'assurance vie
Art. 181-1 — Prestations des contrats d'assurance vie

Pour les contrats d'assurance vie et de capitalisation, la prestation due est égale :

a) à la valeur due au jour de l'exigibilité de la prestation pour les contrats ou parties de contrat pour lesquels le risque de placement n'est pas supporté par le preneur d'assurance ;

b) à la valeur obtenue par la liquidation des actifs sous-jacents au contrat pour les contrats ou parties de contrat pour lesquels le risque de placement est supporté par le preneur d'assurance.

Pour les contrats ou parties de contrat pour lesquels le risque de placement est supporté par le preneur d'assurance, l'entreprise d'assurance procède à la liquidation des actifs sous-jacents dès la connaissance de l'exigibilité de la prestation. »

Article 50

Le Conseil d'État exige de ne pas renvoyer à « la phrase introductive », mais à « l'alinéa 1^{er} ».

Titre II, chapitre III

En renvoyant à son observation relative à l'intitulé du titre II ci-dessus, le Conseil d'État recommande de remplacer, à l'intitulé du chapitre sous examen, le terme « diverses » par le terme « finales » pour écrire « Chapitre III – Dispositions finales ».

Article 54

Il est indiqué de faire abstraction des crochets et d'écrire « premier » au lieu de « 1^{er} ». En outre, il y a lieu d'insérer les termes « du Grand-Duché de Luxembourg » après les termes « Journal officiel ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 21 mai 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu