



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Justice

Luxembourg, le 18 novembre 2019
Réf. N° QP-106/19

Monsieur le Ministre
aux Relations avec le Parlement
p.a. Service Central de Législation
L-2450 Luxembourg

Objet : Question parlementaire n°1323 du 14 octobre 2019 de l'honorable Député Michel Wolter

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous faire tenir en annexe notre réponse à la question parlementaire sous rubrique.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Sam TANSON
Ministre de la Justice

Réponse de Madame Sam TANSON, Ministre de la Justice à la question parlementaire n° 1323 du 14 octobre 2019 de l'honorable député Michel Wolter

Suivant la directive 2015/849 telle que modifiée relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (article 30 paragraphes 1 et 3), toutes les sociétés et autres entités juridiques constituées sur le territoire des Etats Membres doivent figurer dans un registre central reprenant les informations sur les bénéficiaires effectifs.

Le Luxembourg devait donc également viser les asbl dans sa législation sur le registre mis en place, comme ceci a été rappelé et discuté à la Chambre aussi bien au sein de la commission de la Justice que lors des débats et du vote à la Chambre du projet de loi 7217 devenu ensuite la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ci-après la Loi sur le RBE).

La Loi sur le RBE ne fixe pas elle-même la méthode de détermination du ou des bénéficiaires effectifs mais renvoie à la définition figurant à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme (ci-après la Loi de 2004), tout en précisant que c'est aux entités visées par la Loi sur le RBE qu'incombe la responsabilité de déterminer qui est ou qui sont – *in concreto* – leurs bénéficiaires effectifs.

Pour ce qui est de la situation en général des ASBL, il est exact que la Loi de 2004 ne fait pas référence aux ASBL dans le cadre de la définition du bénéficiaire effectif, mais la loi sur le RBE renvoie précisément à la définition figurant à l'article 1 paragraphe 7 de la Loi de 2004.

Dans le cas des ASBL, il appartient de se référer par analogie à la définition figurant sous le paragraphe 7 a) (qui d'ailleurs renvoie ensuite au concept d'entité juridique dans son sous-paragraphe i)) alors que les définitions figurant sous les paragraphes 7 b) (fiducies et trusts) et 7 c) (fondations et constructions juridiques similaires à des fiducies et des trusts) ne sont pas pertinentes, même par analogie, pour les ASBL.

La définition au paragraphe 7 a) vise dans un premier temps :

« toute personne physique qui, en dernier ressort, possède ou contrôle une entité juridique, du fait qu'elle possède directement ou indirectement un pourcentage suffisant d'actions ou de droits de vote ou d'une participation au capital dans cette entité, y compris par le biais d'actions au porteur ou d'un contrôle par d'autres moyens, ... ».

Il est clair que les membres d'ASBL ne disposent pas d'actions, l'ASBL n'étant pas une société de capital. Par contre les membres disposent d'une voix à l'assemblée générale qui est l'organe qui nomme les administrateurs, approuve les comptes annuels et arrête le budget de l'association. A ce titre, ils peuvent avoir - en principe - un contrôle, mais, comme ceci est d'ailleurs illustré dans la documentation du LBR, dans la pratique ce contrôle est dans la très grande majorité trop dilué au niveau de chaque membre pris individuellement pour pouvoir qualifier les membres de bénéficiaires effectifs.

Comme dans la plupart des cas, une ASBL ne se trouvera pas dans la situation décrite au paragraphe (7) a) i) il convient de se rabattre sur la solution applicable par défaut du paragraphe (7) a) ii)¹, à savoir la personne du ou des dirigeants principaux, pour déterminer le bénéficiaire effectif.

Il est à noter qu'en procédant par voie de renvoi à la définition figurant dans la Loi de 2004, la loi sur le RBE a exactement reproduit la démarche donnée dans la directive modifiée directive 2015/849, l'article 30 de celle-ci (qui prévoit la création d'un registre des bénéficiaires effectifs) renvoyant à l'article 3 paragraphe 6 de la même directive donnant une définition en tout point identique à celle de la Loi de 2004.

Dans ces conditions une modification législative de la Loi de 2004 n'était pas requise dans le cadre du projet de loi 7217 ayant abouti à la Loi sur le RBE.

Toutefois il est compréhensible, que pour des entités qui n'étaient pas habituées à la démarche consistant à déterminer le ou les bénéficiaires effectifs jusqu'ici, une information plus poussée était requise.

Et c'est précisément ce qui a été fait par le Luxembourg Business Registers (LBR), en charge de la gestion du Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE), par la diffusion d'une documentation spécialement destinées aux ASBL, documentation qui comprend, outre la circulaire LBR 19/02, le document intitulé « FOIRE AUX QUESTIONS ASBL ET FONDATIONS », le document intitulé « Déclaration des bénéficiaires effectifs au RBE - Guide explicatif » (avec en particulier les pages 23 et 24) et le tutoriel vidéo « Comment inscrire vos données au RBE », qui adressent en grande partie les questions soulevées.

Quant à la responsabilité des bénéficiaires effectifs, la Loi sur le RBE ne fait qu'instaurer un régime de transparence par rapport à une information qui était d'ailleurs déjà collectée de longue date par les professionnels en matière de lutte contre le blanchiment (banques, assurances) dans le cadre de leur relation avec leur clientèle, sans instaurer un régime de responsabilité quelconque lié à cet état de fait.

On peut rappeler ici que c'est la directive 2015/849 (dite 4e directive AMLD) qui a posé l'obligation de créer un registre central regroupant les informations sur les bénéficiaires effectifs, registre devant être accessible au moins aux autorités compétentes en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, aux professionnels soumis à des obligations de vigilance à l'égard de leur clientèle et aux personnes et organisation capable de démontrer un intérêt légitime.

La directive 2018/843 du 30 mai 2018 (dite 5e directive AMLD) a imposé ensuite que le registre en question soit accessible à tout membre du grand public.

Selon le considérant (30) de cette directive cette ouverture se justifie comme suit :

« L'accès du public aux informations sur les bénéficiaires effectifs permet un contrôle accru des informations par la société civile, notamment la presse ou les organisations de la société civile, et contribue à préserver la confiance dans l'intégrité des transactions commerciales et du système

¹ "i) "si, après avoir épuisé tous les moyens possibles et pour autant qu'il n'y ait pas de motif de suspicion, aucune des personnes visées au point i) n'est identifiée, ou s'il n'est pas certain que la ou les personnes identifiées soient les bénéficiaires effectifs, toute personne physique qui occupe la position de dirigeant principal;"

financier. Il peut contribuer à lutter contre le recours abusif à des sociétés et autres entités juridiques et constructions juridiques aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, à la fois en facilitant les enquêtes et par le biais de considérations de réputation, dans la mesure où quiconque susceptible de conclure des transactions connaît l'identité des bénéficiaires effectifs. Il facilite également la mise à disposition efficace et en temps utile d'informations pour les institutions financières et les autorités, notamment les autorités des pays tiers, impliquées dans la lutte contre ces infractions. L'accès à ces informations serait également utile aux enquêtes sur le blanchiment de capitaux, sur les infractions sous-jacentes associées et sur le financement du terrorisme. ».

Quant à la dernière question de la sensibilisation des ASBL, je peux vous informer que mes services sont actuellement en train de préparer une brochure qui aura pour objet d'informer les dirigeants d'ASBL sur les enjeux de la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme et sur les démarches à effectuer en cas de constat d'opérations suspectes. Cette brochure viendra utilement se placer à côté de la documentation déjà diffusée par le LBR qui n'avait-elle que pour vocation d'informer sur le processus de détermination du ou des bénéficiaires effectifs et des modalités pratiques pour leur inscription au LBR.