



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

Luxembourg, le - 1 OCT. 2019
Réf. N° QP-80/19

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

Objet : Question parlementaire n°1038 du 8 août 2019 de Monsieur le Député Laurent Mosar
et de Monsieur le Député Gilles Roth

Monsieur le Ministre,

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

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

La Ministre de la Justice,

Sam TANSON

Réponse de Madame Sam TANSON, Ministre de la Justice
à la question parlementaire n° 1038 du 8 août 2019 des honorables députés Laurent Mosar et Gilles Roth

A titre liminaire, il y a lieu de rappeler que c'est la directive 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (dite 4^e 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 5^e 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 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. ».I, Avant de répondre aux deux premières questions soulevées par les auteurs de la question parlementaire, j'aimerais d'abord, en toute logique, traiter la question des observations soulevées par le Conseil d'Etat et la Commission nationale pour la Protection des données (CNPD) et des suites qui y ont été données.

A. Quant aux observations soulevées par le Conseil d'Etat

Pour ce qui est des observations du Conseil d'Etat, il est à relever que le Conseil d'Etat a effectivement évoqué le risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution en rapport avec des dispositions comprises dans les articles 4, paragraphe 2, 8, paragraphes 2 et 4, 11, paragraphe 2 et 12, paragraphe 1^{er} du projet de règlement grand-ducal.

Toutes les dispositions concernées ont été adaptées dans le texte du règlement grand-ducal tel qu'il a été pris pour tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat.

B. Quant aux observations soulevées par la Commission Nationale pour la Protection des Données (CNPD)

1) Pièces d'identité

En ce qui concerne l'avis du 22 novembre 2011 de la CNPD, il y a lieu de rappeler que celui-ci a été discuté lors des réunions de la commission de la Justice du 13 décembre 2018 lors de l'examen du

projet de loi 7217 ayant abouti à l'adoption de la loi du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (RBE)(loi RBE).

La CNPD a réitéré certaines observations dans le cadre de l'examen du projet de règlement grand-ducal dans son avis du 17 janvier 2019.

Pour mémoire, le projet de règlement grand-ducal avait déjà été modifié en cours de procédure pour réduire le nombre de cas dans lesquels une copie d'une pièce d'identité est exigée au titre de pièce justificative concernant les bénéficiaires effectifs déclarés.

La CNPD a pris acte de cette réduction substantielle des cas pour lesquels la transmission d'une copie d'une pièce demandée est exigée. Elle a cependant réitéré son interrogation quant à la nécessité en général de l'obtention et de la conservation de cette pièce.

Comme déjà relevé dans le cadre des discussions intervenues lors des réunions de la commission de la Justice, la directive impose l'obligation de recueillir des informations adéquates, exactes et actuelles sur les bénéficiaires effectifs (article 30 paragraphe 1 de la directive 2015/849 telle que modifiée).

La transposition de cette obligation a été assurée par plusieurs moyens complémentaires :

- l'exigence de déclaration des bénéficiaires effectifs au RBE par les entités visées (article 4 de la loi RBE),
- la demande de fourniture de certaines pièces justificatives (article 4 (3) de la loi RBE et article 5 du règlement grand-ducal du 15 février 2019 relatif aux modalités d'inscription, de paiement des frais administratifs ainsi qu'à l'accès aux informations inscrites au Registre des bénéficiaires effectifs),
- un mécanisme de contrôle ex post sous forme d'une obligation de dénonciation des erreurs constatées lors de la consultation du RBE (article 8 de la loi RBE), et
- une sanction sous forme d'amende pénale en cas de fourniture d'informations inexactes, incomplètes ou non actuelles (article 20 de la loi RBE).

Ces mécanismes concourent tous au respect de cette obligation à des degrés divers. Ainsi la communication de pièces justificatives a été limitée au strict nécessaire afin d'éviter une charge administrative excessive en limitant la demande de transmission d'une copie de la carte d'identité aux cas des personnes ne disposant pas d'un numéro d'identification national.

L'obtention d'une pièce d'identité permet dans ce cas un contrôle minimum quant au fait que la personne ainsi déclarée existe réellement et que les données fournies (notamment le nom et le ou les prénoms) sont bien correctement inscrites au RBE. Ce dernier point sur le nom et les prénoms est d'ailleurs loin d'être anodin alors que toute imprécision dans la déclaration peut conduire à des confusions ou ne pas permettre d'identifier toutes les entités dans lesquels une personne donnée est déclarée comme bénéficiaire effectif (pour mémoire, les autorités en matières de lutte contre le blanchiment sont autorisées à faire des recherches par le biais du nom d'un bénéficiaire effectif – article 8 du règlement grand-ducal du 15 février 2019).

Un article de presse récemment publié sur une plateforme d'information en ligne au Luxembourg¹ relate à cet égard le cas du registre britannique où un tel document n'est pas exigé et qui a conduit à des abus par l'inscription de personnes fictives au registre en question.

¹ "Mr. Xxx Stalin hat eine Firma", M. Laurent Schmit, www.reporter.lu, 4 septembre 2019

En ce qui concerne la conservation de la copie des cartes d'identité, la loi prévoit en son article 10 que les copies sont conservées pendant cinq ans. Initialement le projet de loi 7217 prévoyait indistinctement la conservation de l'ensemble des informations ainsi que des pièces justificatives pendant cinq ans après la radiation de l'entité concernée. Suite aux observations initiales du Conseil d'Etat, le texte du projet de loi avait été adapté pour limiter la durée de conservation des pièces justificatives à cinq ans (donc à partir de leur dépôt) et le Conseil d'Etat a finalement marqué son accord avec la nouvelle articulation de l'article en question dans son avis complémentaire du 27 novembre 2018.

Une durée de conservation de cinq se justifie par le fait qu'indépendamment du contrôle de cohérence de l'inscription par rapport aux données de la pièce d'identité, contrôle effectué par le LBR au moment de l'inscription, il doit être possible au LBR de faire des contre vérifications en cas dénonciation de données erronées effectuées ex post dans le cadre de l'article 8 de la loi RBE.

Il est à préciser que les pièces d'identités sont des pièces de contrôle qui ne sont pas consultables par le public ou les autorités nationales.

2) Les données à caractère personnel

Pour ce qui est des autres points soulevés par la CNPD, il y a lieu de relever qu'il s'agit de points qui ne doivent pas être adressés dans un règlement grand-ducal ou dans la loi, raison pour laquelle le règlement grand-ducal tel que modifié ne comprend pas de dispositions répondant aux questions soulevées par la CNPD dans son avis du 17 janvier 2019.

En ce qui concerne la question des données à caractère personnel, je renvoie aux discussions qui ont eu lieu en décembre au sein de la commission de la Justice dans le cadre de l'examen du projet de loi 7217. Je rappelle par ailleurs que la directive 2015/849 telle que modifiée prévoit l'obligation de rendre accessibles au grand public au moins les informations relatives au nom, au mois et à l'année de naissance, au pays de résidence, à la nationalité ainsi qu'à la nature et l'étendue des intérêts effectifs détenus. Pour le surplus, la directive ne définit pas quelles informations supplémentaires peuvent être requises et si ces informations sont accessibles pour le grand public.

Suivant la loi RBE (article 12) sont accessibles les informations visées à l'article 3, paragraphe 1^{er}, points 1° à 8°, 12° et 13°. Il s'agit concrètement des informations suivantes : le nom, le(s) prénom(s), la (ou les) nationalité(s), le jour de naissance, le mois de naissance, l'année de naissance, le pays de résidence, la nature des intérêts effectifs détenus et l'étendue des intérêts effectifs détenus.

La teneur finale de l'article 12 trouve son origine dans les amendements gouvernementaux qui avaient pour objet de mettre en œuvre la 5^e directive AMLD en ouvrant l'accès du LBR au grand public-

Le commentaire des articles figurant à la suite des amendements gouvernementaux donne les explications suivantes :

« La directive 2018/843, prévoit en son article premier « Modification de la directive (UE) 2015/849 », paragraphe (15), point c) que le paragraphe 5 de l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 est remplacé par le texte suivant :

«5. Les États membres veillent à ce que les informations sur les bénéficiaires effectifs soient accessibles dans tous les cas:

a) aux autorités compétentes et aux CRF, sans aucune restriction;

b) aux entités assujetties, dans le cadre de la vigilance à l'égard de la clientèle conformément au chapitre II;

c) à tout membre du grand public.

Les personnes visées au point c) sont autorisées à avoir accès, au moins, au nom, au mois et à l'année de naissance, au pays de résidence et à la nationalité du bénéficiaire effectif, ainsi qu'à la nature et à l'étendue des intérêts effectifs détenus.

Les États membres peuvent, dans des conditions à déterminer par le droit national, donner accès à des informations supplémentaires permettant l'identification du bénéficiaire effectif. Ces informations supplémentaires comprennent, au moins, la date de naissance ou les coordonnées, conformément aux règles en matière de protection des données.»

L'amendement proposé vise dès lors à établir le droit pour toute personne, sans condition de résidence ni d'intérêt spécifiques, d'avoir accès, sur demande, à des informations sur les bénéficiaires effectifs figurant au Registre). Considérant la difficulté pour le gestionnaire du Registre de distinguer effectivement entre les professionnels et le grand public en cas de demande d'accès à des données, il est proposé de conférer à ces deux catégories un accès à des catégories de données identiques. »

Le Conseil d'Etat a indiqué dans son avis complémentaire du 27 novembre 2018 ne pas avoir d'observations par rapport à ces modifications.

3) Les modalités d'accès au RBE

Pour ce qui est des modalités d'accès au RBE, des dispositions adéquates ont été prévues dans le cadre des travaux de développement de la plateforme informatique permettant la gestion des données et la diffusion des informations suivant les termes prévus dans la loi afin d'être en conformité avec le Règlement Général de la Protection des Données (RGPD).

Ainsi l'accès du public aux données, pour lesquelles cet accès est prévu par la loi, se fait via le site internet du LBR en donnant le nom de l'entité dont on veut consulter les informations ou son numéro d'immatriculation au Registre de commerce et des sociétés conformément à l'article 7 du règlement grand-ducal du 15 février 2019.

Cet accès se fait sans identification préalable alors que la mission du LBR est de garantir l'accès du public dans le respect de ces seules conditions. L'accès ne peut cependant se faire qu'après acceptation des conditions générales rappelant les dispositions comportant un volet détaillé sur les règles applicables en matière de protection des données.

Il n'a pas été prévu d'instaurer une inscription en ligne obligatoire pour l'accès du public alors qu'il n'apporte aucune plus-value justifiable étant donné que le LBR ne peut restreindre l'accès à ces données par exemple en limitant le nombre de consultations effectuées. Qui plus est la mise en place d'un traçage implique la collecte de données par le LBR qui ne sont pas immédiatement justifiées par la mission du LBR et partant pourrait même être en contradiction avec les dispositions du RGPD.

Pour ce qui est de l'accès des autorités nationales définies à l'article 1^{er} de la loi RBE et qui ont accès à des données non accessibles au public, une convention est conclue entre ces autorités nationales et le LBR qui rappelle les dispositions du RGPD. L'accès se fait par un portail intranet de l'Etat et les personnes ayant un droit d'accès par ce canal doivent le faire via l'utilisation d'un certificat Luxtrust et indiquer le motif de la consultation. Les accès par ce biais sont enregistrés dans un fichier log.

Il est rappelé que suivant l'article 13 de la loi du 13 janvier 2019 précitée, aucune information sur une consultation par une autorité visée à l'article 11 ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs.

Toute demande d'une personne physique pour savoir qui a consulté ses données ne pourra donc donner lieu qu'à une information générale renvoyant aux articles 7 et 13 de la loi du 13 janvier 2019 étant précisé que l'article 14 paragraphe 1 e) du RGPD demande de fournir des informations quant aux destinataires ou aux catégories de destinataires des données à caractère personnel.

Pour ce qui est de l'acquittement des frais, la CNPD avait suggéré dans son avis de prévoir le prélèvement de frais de consultation, notamment en vue de prévenir un accès abusif aux données du RBE.

Or, la directive permet effectivement de prévoir la perception d'une redevance qui n'excède pas les coûts administratifs liés à la mise à disposition des informations, mais nulle part il n'est indiqué qu'il peut s'agir d'un moyen de restriction de l'accès aux informations. Il n'a donc pas été donné suite à cette suggestion alors que le Registre de commerce et des sociétés fonctionne déjà depuis plusieurs années sur base d'un modèle où l'accès aux informations déposées dans le dossier de chaque entité immatriculée est gratuit et que l'on aurait sans aucun doute reproché au Luxembourg de vouloir par ce biais restreindre l'accès au registre. Qui plus est, une telle restriction à l'accès aurait pour effet d'instaurer une inégalité inacceptable entre les personnes/sociétés qui auraient le moyen de payer pour la consultation une par une d'un grand nombre, voire de la totalité des données des entités inscrites au RBE et les autres qui ne disposent pas de tels moyens financiers, entravant en cela l'objectif de transparence voulu par l'ouverture des registres européens à la consultation par le grand public.

4) La durée de conservation des données

Enfin en ce qui concerne la durée de conservation des données autres que les copies de pièces justificatives déjà évoquées ci-dessus, l'article 12 précise conformément à la directive qu'elles sont conservées pendant cinq ans à compter de la radiation de l'entité. Ceci est la durée minimale de conservation imposée par la directive elle-même (article 30 paragraphe 10 de la directive 2015/849 telle que modifiée).

II. Au vu de ce qui précède, j'estime qu'en l'état actuel de la législation et de sa mise en œuvre, il n'y a pas lieu de revoir la législation adoptée fin 2018/début 2019 et que les règles quant au suivi des accès aux données sont en conformité avec la législation adoptée ; ceci n'excluant pas de reconsidérer la situation après avoir eu un retour d'expérience suffisant suite à la mise en œuvre du RBE.

