

Objet: Projet de loi n°6366 relative à l'activité de Family Office et portant modification de :

- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier,
- la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. (3917ZCH)

*Saisine : Ministre des Finances
(18 novembre 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de doter la place financière luxembourgeoise d'une nouvelle catégorie de professionnels réglementés, prestant des conseils ou services de nature patrimoniale à des familles, communément appelés « *Family Office* », couverts par le secret professionnel, obligés de mettre en œuvre les obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ainsi que d'assurer la transparence de leur mode de rémunération envers leurs clients.

Considérations générales

Depuis de nombreuses années, la place financière luxembourgeoise est reconnue comme un centre d'excellence mondial et le développement législatif de la dernière décennie a eu pour objectif de renforcer l'attractivité et l'intégrité du secteur financier tout en garantissant une conformité des plus rigoureuses aux réglementations communautaires et internationales.

Avec les crises financières successives, l'industrie de la place a évolué et s'est adaptée aux besoins du marché et de la clientèle. Les familles fortunées recourent de plus en plus à des prestataires spécialisés qui les conseillent et les assistent dans le cadre de l'administration de leur patrimoine et qui leur offrent des services allant de la conciergerie à la gestion de leurs avoirs.

A travers le présent projet de loi, le Luxembourg est le premier pays d'Europe à réglementer les prestataires de services de *Family Office* et à offrir un label de qualité en réservant aux seuls prestataires réglementés le droit à utiliser l'appellation « *Family Office* ».

Selon les auteurs du projet de loi, à l'instar des pays anglo-saxons, l'Europe continentale et le Luxembourg en particulier ont vu naître un foisonnement de prestataires isolés, plus ou moins indépendants et professionnels, utilisant l'appellation *Family Office*, activité non définie et non réglementée jusqu'à présent ni au Luxembourg, ni dans les pays voisins.

Les exigences des clients fortunés vis-à-vis des professionnels du secteur financier en termes de transparence, de gouvernance et de conseils en relation avec la globalité de leur patrimoine étant toujours plus grandes, il est apparu opportun pour une place financière comme le Luxembourg de réglementer l'activité des *Family Offices* et de réserver la prestation de ces services à certaines catégories de professionnels réglementés.

La Chambre de Commerce relève que le présent projet de loi n'a pas pour objectif de donner une définition universelle de la notion de *Family Office* et de réglementer cette activité dans son sens le plus large, alors que certaines activités font déjà l'objet d'une réglementation (la gestion d'actifs) et que d'autres n'ont pas d'impact sur la place financière (services d'assistance non financière).

L'approche retenue par les auteurs du projet de loi a été (i) de viser les prestataires « externes » aux familles et offrant leurs services à plusieurs familles, à l'exclusion donc des *Family Offices* qui sont créés par la famille elle-même ou qui n'assistent qu'une famille, (ii) de définir les activités de *Family Office* qui doivent faire l'objet d'une réglementation spéciale, à savoir celles en relation avec des actifs financiers de familles fortunées ou en relation avec des professionnels du secteur financier, et (iii) de préciser les obligations auxquelles les *Family Offices* sont soumises. La Chambre de Commerce relève d'ailleurs que seuls les *Family Offices* agréés seront couverts par le secret professionnel, leur assurant une attractivité évidente par rapport aux autres prestataires non réglementés.

Il y a ainsi lieu de souligner que sous cette forme et cette approche, le présent projet de loi est une première mondiale puisque les seules législations existantes à ce jour et relatives aux *Family Offices* (Etats-Unis¹ et Emirat de Dubai²) visent uniquement à soumettre au contrôle de l'autorité de régulation américaine (la *Securities and Exchange Commission*) les *Family Offices* effectuant de la gestion d'actifs – lesquels sont dorés et déjà des professionnels réglementés au Luxembourg – respectivement à réglementer les entités qui sont créées par les familles elles-mêmes en vue de l'administration de leur patrimoine.

La Chambre de Commerce se félicite de ce que le présent projet de loi a fait l'objet d'une concertation avec les parties intéressées et comprend qu'il est le fruit d'un arbitrage mûrement pesé entre les avantages et les inconvénients d'une profession réglementée. Elle salue l'ambition des auteurs du projet de loi de vouloir positionner le Luxembourg comme centre d'excellence européen de l'activité de *Family Office* et soutient toute initiative visant à promouvoir l'attractivité – créatrice d'emploi – de la place financière et sa compétitivité notamment pour ce qui concerne la capacité d'innovation de la place en matière de service financiers.

Le projet de loi vise à réglementer les prestataires de services de *Family Office* qui offrent des conseils de nature patrimoniale. La définition de cette activité comporte, selon les auteurs du projet de loi, deux éléments : l'activité du prestataire doit avoir un impact sur l'administration du patrimoine des familles d'une part, et l'administration doit porter sur une composante financière (actif financier ou relation avec des professionnels du secteur financier (« PSF »)) d'autre part. Sont par conséquent en-dehors du champ d'application du présent projet de loi et de toute obligation d'être réglementées toutes les activités qui n'ont aucun impact, sinon un impact marginal sur le patrimoine des familles (conciergerie, recherche de personnel, services de relocation) ou qui ne portent pas sur un actif financier (gestion d'immeubles, collection d'art ou de voitures).

Le projet de loi réserve le droit d'utiliser l'appellation « *Family Office* » et d'exercer les activités y relatives aux dix professions réglementées suivantes :

- les établissements de crédit ;
- les conseillers en investissement ;
- les gérants de fortune ;
- les PSF spécialisés agréés comme domiciliataire ;
- les PSF spécialisés agréés comme professionnels exerçant des services de constitution ou de gestion de sociétés ;

¹ Réglementation 202(a)(11)(G)-1 de la *Securities and Exchange Commission* (SEC) du 22 juin 2011

² Single Family Office Regulations du *Dubai International Finance Centre* (DIFC) du 17 juin 2008

- les avocats inscrits sur la liste I et IV du tableau ;
- les notaires ;
- les réviseurs d'entreprises et les réviseurs d'entreprises agréés ;
- les experts-comptables ; et
- les PSF spécialisés agréés comme *Family Office*, spécialement créés par le présent projet de loi.

La nomenclature retenue par les auteurs du projet de loi se base sur la compétence particulière et les activités des professionnels énumérés.

Hormis les professionnels réglementés exerçant à ce jour des activités de *Family Office* (les neuf premières professions listées ci-dessus) qui n'auront pas besoin³ de demander un agrément particulier une fois la loi publiée, tous les autres prestataires de services tombant dans le champ d'application du projet de loi devront obtenir de la CSSF l'agrément de « PSF spécialisé agréé comme *Family Office* » endéans un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Le projet de loi sous avis prévoit que l'agrément pour l'activité de *Family Office* ne sera accordé par la CSSF qu'à des personnes morales justifiant d'un capital social de 50.000 euros au moins. Les autres conditions que la CSSF instruira avant de délivrer son agrément devraient être celles communes à tout PSF soumis à la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, à savoir une demande d'agrément accompagnée de tous les renseignements nécessaires (programme d'activités, détails concernant l'administration centrale, la gouvernance, la gestion des risques, l'actionnariat, l'honorabilité et l'expérience professionnelle des deux dirigeants, la désignation d'un réviseur externe, etc). Afin de faciliter la préparation et l'instruction des dossiers de demande d'agrément, la Chambre de Commerce invite la CSSF à publier concomitamment à l'entrée en vigueur de la présente loi les explications concernant la procédure d'agrément d'un *Family Office* et les critères pratiques auxquels les prestataires doivent répondre.

La Chambre de Commerce relève que les prestataires exerçant déjà l'activité de *Family Office* sans rentrer dans l'une des neuf professions réglementées énumérées ci-dessus disposent d'un délai de six mois à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour obtenir l'agrément de la CSSF. Force est de reconnaître que les délais habituels d'instruction de la CSSF (3 à 4 mois pour une demande d'agrément de PSF) ne permettront pas à ces prestataires d'être agréés en temps utile alors que (i) les exigences de la CSSF relatives au statut de *Family Office* ne sont pas connues et risquent par conséquent d'entraîner un rallongement des délais consécutifs à la complétion de la demande d'agrément, que (ii) s'agissant d'un nouveau statut de PSF, la CSSF devra former respectivement recruter du personnel afin de disposer des moyens nécessaires pour faire face aux demandes d'agrément concentrées sur une période de quelques mois, et que (iii) l'article 15 (7) de la loi du 5 avril 1993 précitée permet à la CSSF de disposer d'un délai de six mois pour se prononcer sur une demande d'agrément. Pour ne pas encourir de sanctions pénales (y compris des peines d'emprisonnement), tous les prestataires concernés devraient alors suspendre leur activité jusqu'à l'obtention de l'agrément de la CSSF, ce qui n'est assurément pas souhaité par les auteurs du projet de loi.

³ Sous réserve que l'activité de *Family Office* ne vienne modifier le programme d'activités ayant été introduit auprès de la CSSF lors de leur demande d'agrément, conformément aux articles 3 (4) et 15 (5) de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

Aussi, la Chambre de Commerce préconise-t-elle soit de retarder l'entrée en vigueur de la présente loi après sa publication au Mémorial, soit de prévoir une période transitoire de douze (12) mois. Afin de doter le Luxembourg le plus rapidement possible de cette législation mondialement novatrice, la deuxième voie devrait être privilégiée.

A partir du moment où le prestataire de services est soumis aux dispositions du présent projet de loi, il devra se conformer aux obligations professionnelles en matière de lutte contre le blanchiment, de secret professionnel et de transparence de la rémunération envers son client. Bien que le respect de ces obligations requière de la part du prestataire de service la mise en œuvre d'un certain nombre d'exigences et entraîne donc un coût, il est un gage de sérieux du label de *Family Office* envers la clientèle internationale.

Des sanctions pénales sont prévues si un prestataire devait se prévaloir de l'appellation de *Family Office* alors qu'il n'exerce aucune des professions réglementées visées par le présent projet de loi. Le libellé du projet de loi devant être d'interprétation stricte, il semble à la Chambre de Commerce que les sanctions pénales prévues ne visent que l'utilisation abusive de l'appellation de *Family Office*, et non les violations des obligations auxquelles les prestataires sont soumis. Si le respect du secret professionnel et des obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment sont assurées par les sanctions pénales prévues par la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, respectivement le Code pénal, aucune sanction pénale ne semble exister à l'égard de l'obligation de transparence.

La question de l'indépendance des prestataires de services de *Family Office* n'est pas abordée par le présent projet de loi. La Chambre de Commerce comprend que cette question dépend tant d'éléments d'organisation du prestataire (structuration interne adéquate, diversité des prestataires externes) que de la perception de la clientèle et rejoint la grande majorité de ses ressortissants qui estiment qu'une structure sociétale séparée du prestataire de services de *Family Office*, à l'image de ce qui est requis dans d'autres domaines financiers, n'aurait pas assuré davantage de transparence ou d'impartialité à l'égard de la clientèle. Le projet de loi laisse par voie de conséquence à la place financière le soin de se structurer de façon à gagner la confiance des clients fortunés. Aussi, la Chambre de Commerce en appelle-t-elle à la CSSF pour ne pas requérir, là où la loi ne l'exige pas, une indépendance sociétale de la part des prestataires de service de *Family Office* dans le cadre de la délivrance de ses agréments.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

L'article 1^{er} délimite le champ d'application du projet de loi et porte définition de certains termes.

La Chambre de Commerce relève que le texte du projet n'impose pas la conclusion d'une convention écrite entre le prestataire de services de *Family Office* et le client et suggère de formaliser cette obligation dans le corps de l'article 1^{er} du projet de loi. La conclusion d'une convention écrite détaillant les activités de *Family Office* prestées et les obligations auxquelles le prestataire est soumis permettra en effet une meilleure information du client et véhiculera une image de sérieux de cette activité.

La Chambre de Commerce se demande également si la définition du terme « famille » est suffisamment large alors qu'elle se limite dans sa teneur actuelle à *l'ensemble des personnes liées ou ayant été liées entre elles par mariage, partenariat ou communauté de vie légale, par filiation ou adoption*, ou s'il ne conviendrait pas de prévoir des liens plus étendus afin de viser la famille dans sa conception la plus large (grands-parents, cousins, beaux-parents, etc). En effet, la terminologie utilisée se réfère au mariage, au partenariat, à la communauté de vie, la filiation ou l'adoption – concepts qui peuvent être interprétés de manière restrictive et ne viser que les personnes directement visées par ces statuts juridiques.

A toutes fins utiles, la Chambre de Commerce relève que les législations américaine et dubaïote considèrent comme membres de famille tous les « descendants d'un ancêtre commun » (dans la limite de 10 générations), et estime que la définition donnée par le projet de loi pourrait être complétée par une référence faite aux « degrés » et « générations » dans le sens des articles 735 et suivants du Code civil. Aux yeux de la Chambre de Commerce, le concept de famille du projet de loi devrait s'étendre au moins aux 3^e degré et 3^e génération compris en vue de viser les liens de famille les plus étendus.

Concernant l'article 2

L'article 2 du projet de loi énumère les professions réglementées autorisées à se prévaloir de l'appellation de *Family Office* et pouvant exercer les activités y relatives.

La Chambre de Commerce préconise de subdiviser la liste des professions réglementées par l'emploi de lettres, chiffres ou tirets de façon à en faciliter la lecture d'une part, et propose, pour gagner en flexibilité s'il apparaît qu'une profession réglementée mérite d'être incluse dans l'énumération exhaustive prévue, de mentionner dans un nouveau paragraphe la possibilité de compléter la liste des professions réglementées par le biais d'un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat (en lieu et place d'une modification législative) d'autre part.

La Chambre de Commerce s'interroge également sur l'étendue de la protection de l'appellation de *Family Office* eu égard aux titres des métiers de l'activité de *Family Office* et des usages éventuellement abusifs qui pourraient en être faits, notamment par des prestataires non réglementés. A titre d'exemple, l'usage du titre de « Family Officer » est-il librement autorisé en-dehors de toute activité réglementée de *Family Office* ? La Chambre de Commerce craint que l'usage d'un tel titre peut induire en erreur des clients sur la nature réglementée des prestations offertes et préconise de renforcer le dispositif de protection des métiers du *Family Office*.

Concernant les articles 3 et 8 b)

L'article 3 du projet de loi précise que toutes les personnes exerçant l'activité de *Family Office* sont soumises aux obligations professionnelles prévues aux articles 3 à 5 de la loi anti-blanchiment du 12 novembre 2004, à savoir les obligations de vigilance à l'égard de la clientèle, d'organisation interne adéquate et de coopération avec les autorités. Parallèlement, l'article 8 b) du projet de loi insère dans la liste des professionnels soumis aux dispositions de la loi anti-blanchiment les « avocats exerçant une activité de *Family Office* ».

La Chambre de Commerce se félicite que les auteurs du projet de loi entendent soumettre les prestataires d'activités de *Family Office* aux obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment, ce qui confortera l'image de la place financière par rapport au GAFI et à l'échelle internationale, et plus généralement démontrera le sérieux des officines prestant de telles activités. Pour autant, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord quant à la forme envisagée par le présent projet de loi pour soumettre les prestataires d'activités de *Family Office* aux obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment pour les raisons suivantes :

Premièrement, l'article 3 du projet de loi se limite à renvoyer aux seules obligations professionnelles de la loi du 12 novembre 2004 précitée, de sorte que les autres articles de la loi anti-blanchiment ne sont pas d'application aux PSF spécialisés agréés comme *Family Office*. L'article 8 b) du projet de loi n'ajoute à la liste des professionnels soumis à la loi anti-blanchiment que la catégorie des « avocats exerçant des activités de *Family Office* », ajout qui se justifie alors que seules certaines activités des avocats sont soumises aux obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment.

La lecture combinée des articles 3 et 8 b) du projet de loi fait apparaître un vide juridique en ce qui concerne les PSF spécialisés agréés comme *Family Office* alors qu'ils échappent aux sanctions pénales en cas de violation des obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment (article 9 de la loi du 12 novembre 2004).

Deuxièmement, si l'énumération des obligations professionnelles de lutte contre le blanchiment à mettre en œuvre par les prestataires d'activités de *Family Office* est avant tout pédagogique, elle fait néanmoins double emploi – d'un point de vue légistique – avec les dispositions de la loi du 12 novembre 2004. La Chambre de Commerce estime que l'article 3 du projet de loi doit par conséquent être biffé. En effet, le dédoublement législatif d'obligations identiques dans deux textes de loi risque à terme d'entraîner des oublis et partant des incohérences lorsque l'une des deux lois sera modifiée.

Finalement et afin de pallier toute insécurité juridique résultant de la formulation actuelle du projet de loi et d'éventuelles critiques de la part du GAFI, la Chambre de Commerce suggère que l'article 8 b) soit modifié de façon à soumettre tous les prestataires exerçant des activités de *Family Office* à l'intégralité des dispositions de la loi du 12 novembre 2004, ce qui est le souhait affiché des auteurs du projet de loi. L'ajout d'un point nouveau « 13ter » à l'article 2, paragraphe (1) de la loi du 12 novembre 2004 précitée libellé comme suit parviendra à cet objectif :

« 13ter. Les personnes autres que celles énumérées ci-dessus qui exercent une activité de *Family Office* au sens de la loi du relative à l'activité de *Family Office* ; »

Concernant l'article 6

L'article 6 du projet de loi prévoit les sanctions pénales en cas d'utilisation abusive de l'appellation *Family Office*.

Comme l'indique la Chambre de Commerce dans les considérations générales, le libellé de l'article 6 du projet de loi doit être interprété de manière stricte et ne vise partant que l'utilisation abusive de l'appellation *Family Office* et non les autres violations, notamment le non-respect de l'obligation de transparence de la rémunération envers le client. La teneur actuelle du projet de loi ne permettrait pas d'édicter de sanction pénale à l'égard d'une telle violation et risque d'être perçue comme une brèche dans l'effort de labellisation des activités de *Family Office*.

Quant au taux maximal retenu de l'amende pénale, soit 125.000 euros, la Chambre de Commerce note que le taux maximal de l'amende d'ordre que peuvent édicter les autorités régulatrices a été relevé à 250.000 euros par la loi du 27 octobre 2010 portant renforcement du cadre légal en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Elle suggère par voie de conséquence de s'y rallier.

Concernant l'article 7

L'article 7 du projet de loi prévoit que les prestataires exerçant l'activité de *Family Office* sans rentrer dans l'une des professions réglementées disposent d'un délai de six mois à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour obtenir l'agrément de la CSSF.

Conformément aux observations faites dans les considérations générales, la Chambre de Commerce recommande une période transitoire de douze (12) mois afin de permettre tant aux officines qu'à la CSSF un délai de dépôt, respectivement d'instruction du dossier d'agrément réaliste.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses observations.

ZCH/TSA