

Luxembourg, le 6 octobre 2021

Objet : Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7348¹ 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. (5166bisPMR)**

*Saisine : Ministre des Finances
(5 juillet 2021)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'occasion de commenter, dans son avis n°5166 du 3 décembre 2018 (ci-après, l'« Avis Initial »), le projet de loi n°7328 relatif aux comptes inactifs, coffres-forts inactifs et contrats d'assurance en déshérence (ci-après, le « Projet Initial »). Le Projet Initial a fait l'objet de 31 amendements gouvernementaux en date du 21 juillet 2021 qui visent essentiellement à donner suite aux oppositions formelles émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 mai 2019 (ci-après, le « Projet Bis »).

Ce sont ces amendements que la Chambre de Commerce entend commenter dans le présent avis (ci-après, l'« Avis Bis »).

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- La Chambre de Commerce déplore que les propositions de modifications qu'elle avait soumises dans son Avis Initial soient restées lettre morte, particulièrement sur les points suivants.
- L'obligation de consignation des avoirs ne s'accompagne toujours pas d'une obligation d'acceptation réciproque des actifs à consigner de la part de la Caisse de Consignation. Au contraire, l'insertion dans le Projet Bis de l'exigence relative à la communication d'« informations et pièces supplémentaires » semble renforcer la possibilité de refuser d'accepter une demande de consignation alors même que l'établissement agit de bonne foi et fournit tous les documents listés à l'annexe 1 ou l'annexe 2 (suivant les établissements concernés). La Chambre de Commerce estime nécessaire de limiter les données conservées aux seules données d'identification.
- De même, les avoirs illiquides restent bloqués chez les ressortissants concernés, avec toutes les difficultés, risques et impossibilités matérielles que cela emporte.
- La même conclusion s'impose pour la condition liée à l'absence d'opération suspecte. A tout le moins faudrait-il pouvoir consigner les avoirs qui ont fait l'objet d'une déclaration de soupçon.
- Au niveau des délais, aucune souplesse n'a été apportée, notamment pour calculer le point de départ de l'inactivité. Pire, de nouveaux délais ont vu le jour dans les amendements qui restreignent encore davantage la marge de manœuvre des ressortissants en termes de fourniture de renseignements et de mise en conformité avant la date d'entrée en vigueur rapprochée de la loi qui sera issue du Projet Bis.

Considérations générales

La Chambre de Commerce déplore que les propositions de modifications qu'elle avait formulées dans son Avis Initial soient restées lettre morte. En effet, les insécurités juridiques soulevées dans ces avis demeurent et exposent ses ressortissants concernés à des risques qui auraient pu être circonvenus.

Ainsi, l'obligation de consignation des avoirs ne s'accompagne toujours pas d'une **obligation d'acceptation des actifs à consigner** en vertu des dispositions du Projet Bis dans le chef de la Caisse de Consignation. Celle-ci demeure libre de refuser une demande de consignation. De même, s'agissant d'**actifs illiquides**, le Projet Bis maintient les obligations de gestion et de dépôt desdits actifs au sein des établissements bancaires/entreprises d'assurance, ce qui entrainera, outre des

frais inutiles, des difficultés, voire des impossibilités. C'est le cas par exemple pour une gestion discrétionnaire qui ne peut se concevoir sans qu'un profil de risque et une stratégie d'investissement conformes n'existent. Sur base de la proportionnalité ou du principe de gestion en bon père de famille, la Chambre de Commerce recommande « d'abandonner » des actifs illiquides lorsque leur maintien en compte au sein des établissements bancaires/comptes des entreprises d'assurance se révélerait inutile et trop coûteux. Ce faisant, cela supprimerait également la problématique du maintien de ces actifs au sein des provisions mathématiques, la responsabilité qui en découle pour l'entreprise d'assurance et les risques liés à une consignation partielle.

Au niveau des **délais**, aucune souplesse n'a été apportée non plus par le Projet Bis. La Chambre de Commerce avait notamment demandé de faire courir le délai d'inactivité à compter de la dernière manifestation du titulaire telle que définie au second alinéa de l'article 2, paragraphe 1^{er} du Projet Initial, pour éviter toute difficulté d'interprétation et toute insécurité juridique quant au départ des délais.

Enfin, l'annexe 1 point 9 du Projet Bis impose toujours « *Une confirmation par l'établissement qu'aucune **opération suspecte** au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme n'a été relevée par l'établissement* ». Une telle condition relative à la « qualité » des avoirs semblerait suggérer que les avoirs ne pourront être consignés s'ils ont fait l'objet d'un signalement aux autorités compétentes. Le texte du Projet Bis ne précise pas quelle sera la sanction de l'existence d'une opération suspecte et si la Caisse de Consignation aurait le droit de refuser de tels fonds. La Chambre de Commerce réitère donc sa demande selon laquelle, même si un compte a fait l'objet d'une déclaration d'opération suspecte aux autorités compétentes, un tel signalement ne doit pas empêcher tout processus de consignation.

Au regard de ce qui précède, la Chambre de Commerce propose de modifier le libellé du point 9 de l'annexe 1 du Projet Bis afin de lui donner la teneur suivante :

« (9) Une confirmation par l'établissement **soit** qu'aucune opération suspecte au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme n'a été relevée par l'établissement, **soit qu'une opération suspecte au sens de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme a été notifiée par l'établissement aux autorités compétentes.** »

La Chambre de Commerce constate qu'elle n'est pas la seule à ne pas avoir été entendue, à tout le moins suivie dans ses propositions. Le même sort a en effet été réservé à certaines observations formulées par la Commission Nationale pour la Protection des données (ci-après, la « CNPD »).

Ainsi, par exemple, la CNPD, dans son avis du 1^{er} février 2019, avait justement soulevé que la formulation du point 3^o de l'annexe 3 concernant les informations à conserver était trop vaste car elle visait « *les **informations et la documentation pertinentes pour l'identification**, ... y compris les informations et la documentation requises conformément à la loi modifiée du 12 novembre 2004 [relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme]* ». Conserver cette large formulation aurait pour conséquence de devoir conserver, en plus des documents d'identification des titulaires, et, le cas échéant, de leurs ayants droit, des documents relatifs aux transactions effectuées sur les comptes en question ainsi que tout autre justificatif y afférent. Or, comme le mentionne la CNPD, le but est de pouvoir identifier un (ex)-client ou ses ayants-droits légitimes, afin de faire droit ou non à sa demande de restitution. Forte de ce constat, la Chambre de Commerce se rallie à la position de la CNPD qui estime nécessaire de limiter les données conservées aux seules données d'identification et demande que cette disposition du projet de loi soit modifiée en ce sens.

La Chambre de Commerce ne peut par ailleurs pas souscrire à certains amendements. Elle insiste particulièrement sur les modifications de l'article 54 relatif à l'**entrée en vigueur de la loi** qui ne sont pas acceptables (voir commentaire de l'amendement n°28 ci-après) car, en raccourcissant le délai d'entrée en vigueur de la loi, elles font peser sur les établissements concernés un risque de ne pouvoir se conformer aux exigences de la nouvelle loi du fait du trop court laps de temps leur étant imparti.

Les revendications de la Chambre de Commerce formulées dans son Avis Initial conservent ainsi toute leur pertinence et elle se permet donc d'y renvoyer pour le surplus.

Concernant les amendements spécifiques du Projet Bis, elle formule les commentaires qui suivent.

Commentaire des amendements

Concernant l'amendement 1^{er} relatif à l'article 1^{er} point 5

Suite aux amendements gouvernementaux, la définition du « compte » inclut tout compte clôturé, ce qui a eu pour conséquence la suppression de l'article 7 (2) du Projet Bis. Cependant, l'article 7 (2) spécifiait qu'un compte clôturé « *est assimilé à un compte inactif lorsqu'il n'y a eu aucune manifestation, sous quelque forme que ce soit, de la part de l'ancien titulaire auprès de cet établissement pendant un délai de six ans depuis la clôture du compte* ». Or, avec cette modification, on ne tient plus compte de la date de clôture du compte en question pour déterminer le début de l'inactivité, critère aisément identifiable. Dorénavant, il faudra rechercher la date de la dernière opération ou de la dernière manifestation du titulaire du compte. La Chambre de Commerce demande de réintroduire cette spécification du régime applicable aux comptes clôturés dont la suppression n'était par ailleurs pas demandée par le Conseil d'État.

En outre, la volonté des rédacteurs du Projet Initial d'exclure les comptes de monnaie électronique du champ d'application se comprend difficilement à partir du moment où certains « établissements » (au sens de la définition mentionnée dans le projet de loi) émettent de la monnaie électronique et offrent donc à leur clientèle des comptes de monnaie électronique dont les titulaires peuvent devenir « dormants », obligeant ainsi ces entités à conserver la contrevaletur de cette monnaie électronique en compte auprès d'elles pour une période in(dé)finie. Cette exclusion des comptes de monnaie électronique du champ d'application du projet de loi serait donc à reconsidérer.

Concernant l'amendement 2 relatif à l'article 2

Le contrat de capitalisation n'est pas expressément visé par la présomption d'exigibilité prévue sous l'article 20 du Projet Bis. Cependant, les commentaires renvoient à l'article 2 du Projet Bis, de telle sorte que la Chambre de Commerce estime que le contrat de capitalisation pourrait tomber sous cette acceptation. Dans ce cas, l'arrivée du terme équivaldrait non pas à une présomption d'exigibilité mais à l'exigibilité elle-même. Toutefois, par souci de clarification, il serait utile de préciser que le renvoi porte sur l'article 2, 3^o visant les « contrat d'assurance » dont le terme est défini sous l'article 1,6^o suivant lequel le contrat d'assurance est défini comme suit :

6^o « contrat d'assurance » : un contrat d'assurance au sens de l'article 1^{er}, point A, de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance et portant sur une des formes d'assurances ou d'opération visées à l'annexe II de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, ou tout autre contrat considéré comme contrat d'assurance ou de capitalisation par la loi applicable au contrat² ;

² Souligné par la Chambre de Commerce

Concernant l'amendement 4 relatif à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2

La Chambre de Commerce approuve la modification résultant des amendements législatifs n'imposant désormais plus le formalisme d'une information sur les conséquences de la non-activité du compte par lettre recommandée avec accusé de réception destinée au titulaire de comptes lorsque la somme de tous les comptes détenus par ce titulaire n'excède pas 100 euros.

Concernant l'absence d'amendement relatif à l'article 6

Le Conseil d'Etat suggérait dans son avis précité du 21 mai 2019 que le cadre des recherches complémentaires soit précisé. Cette position n'a pas été suivie ; il a été renvoyé au principe de proportionnalité et au respect des procédures internes des établissements/entreprises d'assurance tout en précisant que : « *La nature très souvent transfrontalière des relations d'affaires implique que la forme que pourront prendre les recherches complémentaires dépendra également du cadre législatif du pays de résidence du client* ». Cette explication a le mérite de laisser aux entreprises le soin d'effectuer et d'encadrer ces recherches complémentaires sur base de leurs propres procédures internes mais la référence au cadre législatif du pays de résidence du client semble de nature à renforcer l'incertitude face à la problématique de conflit de lois qui ne sont pas tranchés dans le Projet Bis.

Ce principe de proportionnalité s'applique pour les frais de recherche, même en présence de limites maximales, mais sans mention du respect d'un éventuel cadre législatif du pays de résidence du client, contrairement au paragraphe concernant les recherches complémentaires. De ce fait, la Chambre de Commerce se demande s'il faut en déduire que les éventuelles dispositions réglementaires du pays de résidence du client en la matière ne trouveraient pas à s'appliquer.

Concernant l'amendement 6 relatif à l'article 7

D'un point de vue légistique et pour des besoins de clarté, il est suggéré d'inclure la définition du « compte inactif » sous l'article 1^{er} et partant de supprimer l'article 7 dans son intégralité et non pas uniquement le paragraphe 2.

Concernant l'amendement 12 relatif à l'article 20

Cet article traite des contacts que l'entreprise d'assurance peut établir avec le preneur d'assurance. Malgré toute disposition contractuelle contraire, les entreprises d'assurance peuvent contacter le preneur à cette fin. Bien que cela ne soit pas indiqué expressément dans le projet de loi, il serait utile de clarifier si le terme « preneur » couvre également les « ayants-droit » ou « héritiers » du preneur. L'objectif ultime étant la « recherche des bénéficiaires », une formulation plus large, telle que « *contacter l'assuré, et/ou les ayants-droit du preneur, et/ou le(s) bénéficiaire(s) désigné(s)* » serait la bienvenue.

Concernant l'amendement 16 relatif à l'article 28

Sur la fourniture sans délai d'informations supplémentaires – paragraphe 2

L'article susvisé exige la communication par les établissements et entreprises d'assurance à la Caisse de Consignation d'autres pièces et informations que celles citées aux annexes 1 et 2. Les établissements et entreprises d'assurance peuvent ne pas avoir à disposition d'autres pièces et informations demandées par la Caisse de Consignation (et vu qu'il s'agit d'un compte inactif, les établissements précités seront dans l'impossibilité de demander la communication de ces autres pièces et informations à leurs clients étant donné que les établissements n'arrivent plus à atteindre leurs clients).

L'insertion d'une telle exigence relative à la communication d'« *informations et pièces supplémentaires* » peut donc être source d'insécurité juridique d'une part et donne à la Caisse de Consignation la possibilité de refuser d'accepter une demande de consignation d'autre part, alors même que l'établissement agit de bonne foi et fournit tous les documents listés à l'annexe 1 ou l'annexe 2 (suivant les établissements concernés).

La Chambre de Commerce propose dès lors de faire référence dans cette disposition à l'annexe 1 et/ou l'annexe 2 respectivement (suivant les établissements concernés), à l'image des références faites sous les articles 32, paragraphe 3 et 33, paragraphe 1^{er}. Alternativement, la disposition devrait préciser que les informations et pièces supplémentaires demandées par la Caisse de Consignation, devraient être (ou sont) à disposition des établissements concernés au moment de la demande effectuée par la Caisse de Consignation.

Par ailleurs, l'ajout d'un critère temporel sous l'expression « sans délais » est une source de difficulté supplémentaire. La Chambre de Commerce se permet de renvoyer vers le commentaire de l'amendement n°18 pour plus de développements à ce sujet.

Sur la divergence entre le montant et/ou informations renseigné(es) et la consignation effective – paragraphe 5

Le pouvoir de la Caisse de Consignation est très large : refus de délivrer le récépissé et de retourner les fonds si (i) les informations communiquées évoluent entre la demande de consignation et la consignation elle-même ou si (ii) une différence de montant apparaît entre la demande de consignation et la consignation effective.

En cas de restitution à l'entreprise d'assurance des avoirs consignés, le projet de loi n'offre pas la possibilité à cette dernière d'introduire une nouvelle demande auprès de la Caisse de Consignation et ne précise pas le sort de ces avoirs dans le cas où l'introduction d'une nouvelle demande de consignation ne serait pas autorisée (conservation *ad vitam aeternam* par l'établissement ou l'entreprise d'assurance ?).

Concernant l'amendement 18 relatif à l'article 32

La Chambre de Commerce accueille favorablement la suppression de l'obligation de fournir les informations demandées par la Caisse de Consignation en français, allemand ou toute autre langue convenue. Cette suppression semble permettre dorénavant de délivrer les informations et documents demandés dans n'importe quelle langue, et à tout le moins de respecter la langue d'origine utilisée sur les documents en sa possession. Cette suppression est bienvenue, car dans le cas contraire, les ressortissants concernés auraient dû mettre en place un système de traduction ce qui aurait eu pour conséquences une augmentation des coûts et un rallongement des délais.

Cependant, en cas de demande d'informations/précisions par la Caisse de Consignation, l'entreprise d'assurance devra répondre sans délai. Cette notion de « sans délai » est sujette à interprétation, il peut s'agir de l'absence de délai ou du fait de devoir répondre à la demande immédiatement, voire dans un laps de temps très court. Il est à noter en outre que le non-respect des dispositions de l'article 32, paragraphe 3, est sanctionné pénalement (cf. article 46). En pratique, dans ce dernier cas, cela risque d'être parfois compliqué en particulier s'agissant de contrats anciens pour lesquels l'information n'est pas toujours facilement accessible. La justification donnée, à savoir : « *il leur doit être possible de répondre rapidement à la demande de la part de la CACO* » n'est malheureusement pas en phase avec la réalité du terrain.

La Chambre de Commerce suggère donc de remplacer « sans délai » par « délai raisonnable ».

Concernant l'amendement 28 relatif à l'article 54

Le Projet Initial disposait dans son article 54 que l'entrée en vigueur de la loi qui en sera issue serait fixée au premier jour du septième mois suivant sa publication. De manière arbitraire, ce délai, nécessaire aux ressortissants pour se préparer de manière opérationnelle à agir en conformité avec les dispositions de la future loi, notamment en ce qui concerne l'information initiale de tous les titulaires de comptes inactifs, a été réduit de cinq mois. Suite aux amendements, l'entrée en vigueur de la loi est maintenant fixée au premier jour du deuxième mois suivant sa publication, ce qui serait à justifier eu égard au temps écoulé depuis l'introduction du Projet Initial. La Chambre de Commerce ne peut souscrire à cette modification, laquelle revient à faire reposer *in fine* sur les acteurs de nouvelles contraintes du fait de la durée de la procédure législative sur laquelle ils n'ont aucune influence. Les exigences de la loi demeurent entières et au regard des sanctions tant administratives que pénales qui peuvent être encourues, la Chambre de Commerce se doit de se faire l'écho des revendications de ses membres qui revendiquent un retour aux dispositions initiales en la matière. Enfin, dans le contexte actuel de la pandémie, le raccourcissement envisagé des délais paraît en outre s'inscrire en porte-à-faux avec les multiples assouplissements réglementaires consentis au cours des dix-huit derniers mois par les autorités, tant au niveau national qu'eupéen.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord sur les amendements gouvernementaux que sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

PMR/DJI