

Luxembourg, le 30 mars 2023

Objet : Projet de loi n°7885¹ portant mise en place d'un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, tel que modifié - Amendements gouvernementaux. (5902bisNJE/GKA)

*Saisine : Ministre des Affaires étrangères et européennes
(2 mars 2023)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les 60 amendements gouvernementaux sous avis (ci-après « les Amendements »), qui sont apportés au projet de loi n°7885 (ci-après le « Projet »), ont été déposés le 13 février 2023 afin de tenir compte, d'une part, d'oppositions formelles et d'autres observations qui ont été formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 mars 2022 et, d'autre part, d'observations émises par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 4 mars 2022.

En bref

- La Chambre de Commerce partage les interrogations émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 14 mars 2023 relatives aux termes « *conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois* » utilisés en relation avec la suspension de l'exercice des droits de vote.
- Elle se permet de renvoyer, pour autant que de besoin, à ses observations formulées dans son avis initial relatif au Projet et notamment quant à son inquiétude liée à l'absence de précision sur les conséquences d'une absence de décision de commencer ou non une procédure de filtrage dans les 2 mois suivant la notification de l'investissement direct étranger.
- La Chambre de Commerce peut approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

¹ [Lien vers les amendements gouvernementaux au projet de loi n°7885 sur le site de la Chambre des Députés](#)

A titre liminaire, la Chambre de Commerce rappelle que le Projet - qu'elle a avisé en date du 24 février 2022² - a pour objet de mettre en œuvre en droit luxembourgeois le règlement (UE) 2019/452³ du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union, établissant ainsi un mécanisme de filtrage national des investissements directs étrangers susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

Considérations générales

Pour rappel, dans son avis initial relatif au Projet émis en date du 24 février 2022, la Chambre de Commerce a :

- approuvé dans l'ensemble le Projet dans le contexte de la réglementation des investissements étrangers face à la sauvegarde de la sécurité et l'ordre public du pays, mais a plaidé pour que les capitaux étrangers puissent continuer à être accueillis favorablement au Luxembourg ;
- constaté qu'un certain nombre de questions restent ouvertes quant aux conditions de mise en œuvre pratique du mécanisme de filtrage et a demandé à ce qu'elles soient clarifiées de manière à garantir un mécanisme de filtrage clair, flexible et transparent ;
- recommandé qu'une procédure de notification digitalisée soit proposée dès la mise en œuvre du Projet ; et
- souhaité que des garanties supplémentaires soient apportées en matière de confidentialité et de cybersécurité au regard de la haute confidentialité des sujets traités et du secret des affaires.

Le Conseil d'État s'est, dans son avis du 22 mars 2022, formellement opposé à l'institution d'un comité interministériel par voie d'une loi ainsi qu'au fait qu'une loi puisse prévoir que deux membres du Gouvernement prennent une décision conjointe.

Ainsi, les Amendements proposent de supprimer l'article sur le comité interministériel de filtrage des investissements et toutes les références y relatives. Les auteurs des Amendements précisent dans l'exposé des motifs que le comité interministériel pour le filtrage des investissements sera créé par voie d'un arrêté grand-ducal qui déterminera les missions, le fonctionnement ainsi que la composition dudit comité. Par conséquent, le projet de règlement grand-ducal déterminant actuellement la composition et le fonctionnement du comité interministériel pour le filtrage des investissements sera retiré.

Pour rappel, la Chambre de Commerce a également soulevé, dans son avis du 24 février 2022, qu'en vertu de l'article 76 de la Constitution, l'organisation du Gouvernement est une compétence du Grand-Duc, ce qui implique que le comité interministériel pour le filtrage des investissements doit être prévu par un règlement grand-ducal, et non pas par une loi.

Les Amendements prévoient aussi que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prendra formellement les décisions relatives au mécanisme national de filtrage des investissements directs étrangers. Il est toutefois indiqué dans l'exposé des motifs que le futur arrêté grand-ducal

² [Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce portant sur le projet de loi n°7885](#)

³ [Lien vers le règlement \(UE\) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union](#)

précisera que le ministre ayant l'Économie dans ses attributions prend les décisions sur avis du comité interministériel susmentionné.

Par ailleurs, les Amendements visent également à tenir compte d'autres suggestions émises par le Conseil d'État, et notamment celles concernant l'inclusion du secteur alimentaire, la définition d'investissement direct étranger, la notion de contrôle et la possibilité de suspendre les droits de vote appartenant à l'investisseur étranger.

Suite à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données, des amendements relatifs au traitement des données à caractère personnel ont été proposés par les auteurs des Amendements. Ils visent, d'une part, à intégrer dans le Projet les finalités du traitement et la durée de conservation des données traitées, et, d'autre part, à mettre en œuvre les limitations aux droits de la personne concernée prévues à l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ((règlement général sur la protection des données).

Outre le commentaire des amendements 35 et 36 ci-dessous, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer, pour autant que de besoin, à ses observations formulées dans son avis initial relatif au Projet émis en date du 24 février 2022. Dans cet avis, elle s'inquiétait notamment de l'absence de précision dans le Projet sur les conséquences d'une absence de décision de commencer ou non une procédure de filtrage dans les 2 mois suivant la notification de l'investissement direct étranger. Les Amendements ne permettent pas de lever cette incertitude juridique.

Commentaire des articles

Concernant les amendements 35 et 36 relatifs à l'article 9 du Projet

Les Amendements 35 et 36 modifient l'article 9 du Projet relatif aux mesures et sanctions administratives.

Les dispositions de l'article 9 du Projet prévoient notamment que le ministre (ayant l'Économie dans ses attributions) peut « *suspendre l'exercice des droits de vote liés à l'investissement direct étranger et conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois (...)* » si un investissement étranger a été réalisé sans qu'une notification n'ait été effectuée ou sans autorisation obtenue dans le cadre de la décision de filtrage, ou si les conditions dont est assortie l'autorisation ne sont pas respectées.

La Chambre de Commerce partage les interrogations émises par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 14 mars 2023 relatives aux termes « *conférant le contrôle de l'entité de droit luxembourgeois* » utilisés en relation avec la suspension de l'exercice des droits de vote. Il convient en effet de préciser si ces termes doivent être compris comme visant les droits de vote attachés aux titres dépassant le seuil de 25% visés à l'article 1^{er} paragraphe 1^{er} point 2^o du Projet relatif à la définition de contrôle. Dans un souci de sécurité juridique, les dispositions de l'article 9 du Projet traitant des mesures et sanctions administratives se doivent d'être claires et précises.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.