



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 16 juin 2016

#### Ordre du jour :

1. 6934 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier pour l'adapter aux réformes dans la fonction publique
  - Rapporteur: Monsieur André Bauler
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  
2. 6969 Projet de loi relative à la profession de l'audit portant:
  - transposition de la directive 2014/56/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés;
  - mise en oeuvre du règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission;
  - modification de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep;
  - modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;
  - abrogation de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit
  - Rapporteur: Monsieur André Bauler
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
  
3. 6929 Projet de loi relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés et portant modification de :
  - la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
  - la loi modifiée du 1 décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal;
  - la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
  - la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif
  - Rapporteur: Monsieur André Bauler
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat et d'une série d'amendements
  
4. Divers

\*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, Mme Octavie Modert remplaçant M. Michel Wolter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (ministère des Finances)  
Mme Yasmin Gabriel, M. Vincent Thurmes, du ministère des Finances  
Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Roy Reding, M. Michel Wolter

\*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

\*

**1. 6934 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier pour l'adapter aux réformes dans la fonction publique**

Le représentant du ministère des Finances présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°6934.

Dans son avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait une remarque concernant le texte coordonné de la loi modifiée du 23 décembre 1998 annexé au dossier déposé à la Chambre des députés.

Le représentant du ministère des Finances signale que ce texte coordonné ne correspond pas au projet de loi déposé (une mauvaise version du texte coordonné ayant été transmise par mégarde) et assure que le présent projet de loi ne prévoit aucune modification du régime de la connaissance des langues en vigueur au sein de la CSSF.

- 2. 6969 Projet de loi relative à la profession de l'audit portant:**
- transposition de la directive 2014/56/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés;
  - mise en oeuvre du règlement (UE) n° 537/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux exigences spécifiques applicables au contrôle légal des comptes des entités d'intérêt public et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission;
  - modification de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep;
  - modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales;
  - abrogation de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit

Les membres de la Commission procèdent à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. Ils prennent les décisions et adoptent, à l'unanimité, les amendements repris ci-dessous (ces amendements leur ont été communiqués par email le 15 juin 2016).

### **Observations générales du Conseil d'État**

Selon le Conseil d'État, il y a lieu de veiller à l'uniformité des termes utilisés dans la loi. Par exemple, le terme « assurance-qualité » est employé par endroits avec un tiret et à d'autres endroits sans tiret. L'orthographe sans tiret est plus usuelle.

Le Conseil d'État signale ensuite que les symboles sont à proscrire dans un texte de loi. Ainsi, le symbole « % » est à remplacer, dans l'ensemble du texte, par l'écriture en toutes lettres « pour cent ».

Dans le même sens, le Conseil d'État remarque que l'ensemble du texte est à revoir pour remplacer « EUR » par « euros » qui est à mentionner derrière le montant visé.

La Commission des Finances et du Budget procède aux modifications préconisées par le Conseil d'État.

### **Article 1<sup>er</sup>**

Paragraphe 19 : Selon le Conseil d'État, il y a lieu de remplacer le mot « comptes » par les mots « états financiers annuels ou consolidés », ces derniers étant ceux employés par la directive 2014/56/UE.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à ce remplacement.

Le dernier alinéa du paragraphe 20 renvoie à un règlement grand-ducal pour désigner « d'autres entités comme entités d'intérêt public par exemple, les entreprises qui ont une importance publique significative en raison de la nature de leurs activités, de leur taille ou du nombre de leurs employés ». Cette disposition constitue une restriction à la liberté de commerce, qui est une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11(6) de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui, depuis son arrêt du 29 novembre 2013, n°108/13, exige l'inscription du cadrage normatif essentiel dans la loi en matière réservée. Ainsi, le Conseil d'État rappelle que, dans ce cas, des règlements grand-ducaux ne se conçoivent que dans le cadre de l'article 32(3) de la Constitution, donc « qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi ». Dès lors, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que le dernier alinéa du paragraphe 20 de l'article 1<sup>er</sup> sous examen soit supprimé.

Le représentant du ministère des Finances informe les membres de la Commission des Finances et du Budget que la possibilité de recourir à un règlement grand-ducal pour désigner d'autres entités comme « entités d'intérêt public » existe déjà à l'heure actuelle, mais qu'un tel règlement n'a jamais été pris jusqu'à présent.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la suppression préconisée par le Conseil d'État.

### **Paragraphe 4, 5, 33 et 34**

Le Conseil d'État note que les définitions de « cabinet de révision », « cabinet de révision agréé », « réviseur d'entreprises » et de « réviseur d'entreprises agréé » posent comme condition de l'accès à cette profession le fait d'être membre de l'IRE. S'agissant d'une

condition d'accès à la profession selon le texte du projet de loi, le Conseil d'État suggère, dans une optique de clarté du texte de loi, d'insérer cette condition de membre de l'IRE également dans l'article 3, paragraphes 2 et 4 qui posent les conditions de l'accès à la profession. Il renvoie pour cela à son observation sous l'article 3.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat. Il est renvoyé pour cela aux observations sous l'article 3.

## **Article 2**

Le Conseil d'État note qu'aucune protection des titres n'est prévue expressément pour le « cabinet d'audit », alors pourtant que l'article 2 du projet de loi se réfère à l'article 6 concernant les cabinets d'audit. Le Conseil d'État demande que les termes « cabinet d'audit » soient insérés dans la liste des titres à protéger dans l'article 2, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le terme « cabinet d'audit » ne désigne pas un titre professionnel formellement reconnu. Il ne s'agit que d'une dénomination européenne générique retenue pour désigner les entités procédant au contrôle des comptes en Europe ; une appellation formelle propre étant retenue dans chaque Etat membre. La CSSF n'octroie d'ailleurs pas le titre de « cabinet d'audit ». La Commission décide donc de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat sur ce point et de maintenir le texte initial de l'article 2.

## **Article 3**

Compte tenu de son observation sous l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 4, 5, 33 et 34, le Conseil d'État demande de reprendre le texte de la loi précitée du 18 décembre 2009 et de libeller le paragraphe 2 comme suit :

« (2) Pour obtenir le titre de « réviseur d'entreprises », les personnes physiques doivent :

- a) fournir les preuves d'honorabilité et de qualification professionnelle. Les conditions de qualification professionnelle sont déterminées par un règlement grand-ducal, en conformité avec l'article 9 ;
- b) s'inscrire en tant que membre de l'IRE. »

Dans le même ordre d'idées, il demande d'ajouter au paragraphe 4 de l'article sous examen une lettre f) libellée comme suit :

« f) s'inscrire en tant que membre de l'IRE. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre les textes proposés par le Conseil d'État.

## **Article 4**

L'article 4, paragraphe 5, prévoit que le retrait du titre de réviseur d'entreprises agréé et de cabinet de révision agréé sera notifié par la CSSF à l'IRE, mais le Conseil d'Etat constate que le projet de loi ne précise pas qui informera l'IRE de l'octroi du titre.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'IRE est impliqué dans la procédure d'accès à la profession et est donc automatiquement au courant de l'octroi du titre.

## **Article 9**

Même si le texte de l'article sous examen figure déjà dans la loi actuelle de 2009, le Conseil d'État suggère de supprimer les termes « au minimum » figurant dans l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi afin de clarifier le fait que le règlement grand-ducal ne pourra pas imposer une qualification plus élevée que celle prévue par la loi.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette suppression.

Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 3.

L'article 9, paragraphe 3, lettre c) prévoit une exception à la qualification professionnelle qui n'est pas prévue par la directive 2014/56/UE. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la lettre c) soit supprimée de l'article 9, paragraphe 3.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à cette suppression.

### **Article 10**

Concernant le renvoi, au paragraphe 2 de l'article sous examen, à un règlement grand-ducal pour préciser les critères auxquels doivent répondre les programmes de formation continue des réviseurs d'entreprises et réviseurs d'entreprises agréés, le Conseil d'État note que l'article 2 du règlement grand-ducal du 15 février 2010 portant organisation de la formation continue des réviseurs d'entreprises et réviseurs d'entreprises agréés, adopté selon la procédure d'urgence, ne fixe pas ces critères, mais renvoie à un règlement de la CSSF pour les définir. Dès lors, le Conseil d'État propose de remplacer le renvoi au règlement grand-ducal par un renvoi à un règlement de la CSSF. Il peut d'ores et déjà marquer son accord avec cette modification.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette recommandation du Conseil d'État.

### **Chapitre III - Enregistrement au registre public**

L'intitulé du chapitre III est modifié (**amendement 1**) afin de tenir compte du fait que sont inscrits au registre public non seulement les réviseurs d'entreprises agréés et les cabinets de révision agréés, mais également les cabinets d'audit, les contrôleurs de pays tiers et les entités d'audit de pays tiers. Il est proposé de « neutraliser » l'intitulé du chapitre plutôt que de lister chacune des entités.

### **Article 12**

L'article 12, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, concernant le registre public doit, sous peine d'opposition formelle, tenir compte des cabinets d'audit. Selon le Conseil d'État, les paragraphes devront donc être modifiés comme suit :

« (1) Les réviseurs d'entreprises agréés, les cabinets de révision agréés et les cabinets d'audit sont inscrits dans un registre public tenu par la CSSF répondant aux critères des articles 13 et 14.

(2) Chaque réviseur d'entreprises agréé, cabinet de révision agréé ou cabinet d'audit est identifié dans le registre public par un numéro personnel. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

### **Article 13**

Selon le Conseil d'État, au paragraphe 2 de l'article sous examen, le mot « distinctement » devra être remplacé par le mot « clairement » utilisé dans la directive 2014/56/UE.

La Commission des Finances et du Budget a été informée du fait que le terme « distinctement », tout en étant un synonyme du terme « clairement », renseigne de manière plus précise sur le fait que le statut de contrôleur de pays tiers doit être considéré de manière séparée du reste de la population supervisée. La Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte du projet de loi sur l'article 13, paragraphe 2.

Le Conseil d'État ajoute que l'intitulé de l'article 13 devra être modifié pour tenir compte des contrôleurs de pays tiers.

La Commission des Finances et du Budget procède à la modification préconisée (**amendement 2**).

#### **Article 14**

Selon le Conseil d'État, l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, doit, sous peine d'opposition formelle pour absence de sécurité juridique, préciser l'obligation de fournir certaines informations pour les cabinets d'audit et les entités d'audit de pays tiers. L'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, doit donc être reformulé comme suit :

«(1) En ce qui concerne les cabinets de révision agréés, les cabinets d'audit et les entités d'audit de pays tiers, le registre public contient au moins les informations suivantes que les cabinets de révision agréés doivent fournir à la CSSF: [...]».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et de reformuler le paragraphe 1<sup>er</sup> tel que suggéré. Elle note toutefois que la modification proposée nécessite également une modification de l'intitulé de l'article 14 afin d'y inclure les cabinets d'audit et les entités d'audit de pays tiers (**amendement 3**).

En réponse à une question d'un membre de la Commission concernant l'inscription de cabinets d'audit et d'entités d'audit de pays tiers au registre public, le représentant du ministère des Finances précise que cette inscription ne vaut pas titre de « réviseur d'entreprises agréé » au Luxembourg. Il rappelle ensuite que l'article 6 du projet de loi prévoit qu'« un cabinet d'audit agréé dans un autre Etat membre est habilité à effectuer des contrôles légaux des comptes au Luxembourg pour autant que l'associé d'audit principal qui effectue le contrôle légal des comptes au nom du cabinet d'audit respecte l'article 5, paragraphe 3, lettre a)», c'est-à-dire que la personne physique qui exerce l'activité (visée à l'article 1<sup>er</sup>, point 34, alinéa 1<sup>er</sup>, lettre a)) au nom d'une personne morale doit avoir le titre de « réviseur d'entreprises agréé » au Luxembourg.

Selon le Conseil d'État, l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e) prévoit désormais l'obligation pour les cabinets de révision agréés de fournir des informations concernant les réviseurs d'entreprises qui ne sont pas agréés. Le commentaire des articles reste muet sur ce point et le Conseil d'État ignore la raison de cet ajout.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait qu'il est opportun pour la CSSF de connaître les informations énoncées à l'article 14, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre e), aux fins de l'exercice de sa mission de supervision publique.

Selon le Conseil d'État, dans l'article 14, paragraphe 2, le mot « distinctement » devra être remplacé par le mot « clairement » utilisé dans la directive 2014/56/UE.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le terme « distinctement », tout en étant un synonyme du terme « clairement », renseigne de manière plus précise sur le fait que le statut de contrôleur de pays tiers doit être considéré de manière séparée du reste de la population supervisée. La Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte du projet de loi sur l'article 14, paragraphe 2.

Selon le Conseil d'État, dans l'article 14, paragraphe 3, le mot « distinctement » devra être remplacé par le mot « clairement » afin d'utiliser une terminologie uniforme.

La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas suivre cette recommandation du Conseil d'État (voir argumentation ci-dessus).

### **Article 15**

L'article 15 doit prévoir que l'obligation de notification à la CSSF des changements des données contenues dans le registre doit s'appliquer à toutes les personnes concernées par ce registre, donc y compris les cabinets d'audit. Les contrôleurs de pays tiers et les entités d'audit de pays tiers devraient également notifier tous les changements à la CSSF. Le Conseil d'État marque d'ores et déjà son accord avec cet ajout.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et d'ajouter les cabinets d'audit, les contrôleurs de pays tiers et les entités d'audit de pays tiers à la liste des personnes figurant dans l'article 15, première phrase. (**amendement 4**).

### **Article 16**

Le Conseil d'État se demande qui a le pouvoir de signature en ce qui concerne les informations qui sont fournies par un cabinet d'audit. Selon lui, l'article devrait être complété sur ce point.

La Commission des Finances et du Budget décide de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat et de compléter l'article 16 sur ce point. Elle note toutefois qu'il convient de modifier davantage l'article 16 afin de tenir compte du fait qu'en vertu des articles 13 et 14, les contrôleurs de pays tiers et les entités d'audit de pays tiers sont également amenés à fournir des informations à la CSSF (**amendement 5**).

### **Article 18**

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour défaut de sécurité juridique, d'omettre les mots « au moins ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la suppression préconisée par le Conseil d'État.

Par ailleurs, l'article 18 ne fait pas référence aux cabinets d'audit. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que l'article 18 se réfère aux cabinets d'audit dans la mesure où l'article 21 de la directive 2014/56/UE ne fait pas de distinction entre les cabinets d'audit en fonction de leur État membre d'origine et, dans la mesure où il y a lieu aussi de permettre à l'autorité compétente de l'État membre d'accueil de sanctionner un non-respect de principes déontologiques de ces personnes, si ce non-respect concerne une mission de contrôle légal des comptes effectuée au Luxembourg.

L'article 18, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi doit donc être modifié comme suit :

« (1) Les réviseurs d'entreprises, réviseurs d'entreprises agréés, cabinets de révision, cabinets de révision agréés et cabinets d'audit sont tenus au respect de principes déontologiques, lesquels régissent leur fonction d'intérêt public, leur intégrité et leur objectivité, ainsi que leur compétence et leur diligence professionnelle.

(2) Lorsqu'ils effectuent le contrôle légal des comptes, les réviseurs d'entreprises agréés, cabinets de révision agréés et cabinets d'audit font preuve constamment de scepticisme professionnel tout au long de l'audit, en reconnaissant la possibilité d'anomalies significatives dues à des faits ou des comportements entachés d'irrégularités, notamment une fraude ou une erreur, quelle qu'elle ait pu être leur expérience antérieure de l'honnêteté et de l'intégrité de la direction de l'entité contrôlée et des personnes responsables de sa gouvernance.

Les réviseurs d'entreprises agréés, cabinets de révision agréés et cabinets d'audit font preuve constamment de scepticisme professionnel notamment lorsqu'ils examinent les estimations de la direction concernant les justes valeurs, la dépréciation des actifs, les provisions et les flux de trésorerie futurs, qui sont pertinentes pour se prononcer sur la continuité d'exploitation. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre les modifications proposées par le Conseil d'État.

### **Article 19**

L'article 19 ne fait pas référence aux cabinets d'audit. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que l'article 19 se réfère aux cabinets d'audit dans la mesure où l'article 22 de la directive 2014/56/UE ne fait pas de distinction entre les cabinets d'audit en fonction de leur État membre d'origine et, dans la mesure où il y a lieu aussi de permettre à l'autorité compétente de l'État membre d'accueil de sanctionner un non-respect de principes déontologiques de ces personnes, si ce non-respect concerne une mission de contrôle légal des comptes effectuée au Luxembourg.

L'article 19, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi doit donc être modifié comme suit :

« (1) L'exercice par le réviseur d'entreprises, le réviseur d'entreprises agréé, le cabinet de révision, le cabinet de révision agréé ou le cabinet d'audit d'une de leurs activités respectives visées à l'article 1<sup>er</sup>, point 34, est incompatible avec toute activité de nature à porter atteinte aux principes de l'indépendance de la profession.

(2) Lorsqu'il exerce les activités visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, le réviseur d'entreprises ou le réviseur d'entreprises agréé ne peut occuper un emploi salarié si ce n'est qu'auprès d'un cabinet de révision, d'un cabinet de révision agréé ou d'un cabinet d'audit. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre les modifications proposées par le Conseil d'État.

### **Article 24**

Le Conseil d'État signale que dans l'article 24, paragraphe 2, le renvoi « à l'alinéa 1<sup>er</sup> » est à remplacer par le renvoi « au paragraphe 1<sup>er</sup> » et les mots « l'autorité compétente » sont à remplacer par « la CSSF ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications préconisées.

### **Chapitre V**



Le Conseil d'État signale que dans l'intitulé du chapitre V, il y a lieu de viser également les cabinets d'audit.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État (**amendement 6**).

### **Article 31**

L'article 31, paragraphe 1<sup>er</sup>, prévoit la désignation d'un réviseur d'entreprises agréé, d'un cabinet de révision agréé ou d'un cabinet d'audit pour une durée minimale de trois ans. Le Conseil d'État est d'avis que cette durée minimale va à l'encontre de la directive 2014/56/UE qui ne prévoit pas de durée minimale. Il demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression des termes « pour une durée initiale minimale de 3 ans » afin de laisser à tout moment le libre choix du contrôleur des comptes au conseil d'administration, qui sera libre d'apprécier à chaque désignation si les critères, par exemple d'indépendance, sont toujours remplis par le contrôleur des comptes.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la suppression préconisée par le Conseil d'État.

### **Article 32**

Selon le Conseil d'État, il convient de remplacer « tribunal de commerce » par « tribunal d'arrondissement siégeant en matière commerciale » au paragraphe 3 de cet article.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au remplacement en question.

### **Article 34**

Selon le Conseil d'État, il y a lieu d'omettre le terme « correctement » dans l'article 34, paragraphe 3, deuxième alinéa du projet de loi afin d'aligner ce texte sur le texte de la directive 2014/56/UE, compte tenu également du fait que l'ajout de ce mot n'a aucune valeur normative.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la suppression en question.

### **Article 35**

Selon le Conseil d'État, au paragraphe 2, lettre e) de l'article sous examen, le mot « avis » est à remplacer par les mots « opinion d'audit ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder au remplacement préconisé par le Conseil d'État.

Selon la lettre h), un règlement CSSF peut fixer des exigences supplémentaires en ce qui concerne le contenu du rapport d'audit. Le Conseil d'État renvoie à son avis du 27 novembre 2012 sur le projet de loi sur le secteur des assurances (doc. parl. n°6456<sup>2</sup>) dans lequel il avait émis des oppositions formelles sur le fondement de l'article 108**bis** de la Constitution au sens duquel les établissements publics peuvent se voir accorder par la loi le pouvoir de prendre des règlements « dans la limite de leur spécialité ». Or, le propre du pouvoir réglementaire est d'exécuter la loi et non pas de rajouter à celle-ci. En l'occurrence, la CSSF

peut rajouter à la loi. De la sorte, le Conseil d'État, demande, sous peine d'opposition formelle, de reformuler la lettre h) comme suit :

« h) un règlement CSSF peut fixer des exigences supplémentaires en ce qui concerne la présentation du rapport d'audit et d'autres règles dans le cadre de normes internationales d'audit. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

Selon le Conseil d'État, l'article 35, paragraphe 4, du projet de loi doit, sous peine d'opposition formelle, être complété pour y inclure les règles contenues dans l'article 28, paragraphe 4, de la directive 2014/56/UE qui règle le point de la signature du rapport d'audit en cas de participation de plusieurs contrôleurs légaux des comptes ou de cabinets d'audit à l'élaboration d'un rapport.

L'article 35, paragraphe 4, du projet de loi doit donc être modifié comme suit :

« (4) Le rapport d'audit est signé et daté par le réviseur d'entreprises agréé. Lorsqu'un cabinet de révision agréé ou cabinet d'audit est chargé du contrôle légal des comptes, le rapport d'audit ne peut être signé et daté que par des réviseurs d'entreprises agréés dudit cabinet, dont au moins le ou les réviseurs d'entreprises agréés ayant effectué le contrôle légal des comptes pour le compte du cabinet. Lorsque plusieurs réviseurs d'entreprises agréés, cabinets de révision agréés ou cabinets d'audit ont travaillé en même temps, le rapport d'audit est signé par tous les réviseurs d'entreprises agréés ou au moins par les réviseurs d'entreprises agréés qui effectuent le contrôle légal des comptes pour le compte de chaque cabinet. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

### **Article 36**

#### *Paragraphe 3*

Le Conseil d'État signale que d'après le tableau de concordance joint au projet de loi, le paragraphe sous examen doit assurer la transposition dans notre droit interne de l'article 32, paragraphe 4, de la directive 2006/43/CE, telle que modifiée, qui prévoit que « l'autorité compétente assume la responsabilité finale de la supervision » dans cinq domaines dont quatre sont repris aux points b), e), f) et g) du paragraphe sous examen.

Outre l'omission d'un des domaines visés, le texte en projet ne reprend pas la précision qu'il s'agit de la responsabilité finale de la supervision. Afin d'assurer une transposition conforme de la directive, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que le paragraphe 3 de l'article 36 soit reformulé comme suit :

« (3) La CSSF assume la responsabilité finale de la supervision :

- a) de l'agrément et de l'enregistrement des réviseurs d'entreprises agréés et des cabinets de révision agréés ;
- b) de l'adoption des normes relatives à la déontologie et au contrôle interne de qualité des cabinets de révision agréés et des activités d'audit ;
- c) de la formation continue ;
- d) des systèmes d'assurance qualité ;
- e) des systèmes d'enquête et des systèmes administratifs en matière disciplinaire. ».

Selon le Conseil d'État, il n'y a pas lieu de reprendre dans cette énumération les attributions visées aux points a), c), d) et h) à j) du paragraphe sous examen car l'article 32, paragraphe

4, de la directive à transposer ne reprend que cinq domaines dans lesquels l'autorité nationale doit assumer la responsabilité finale de la supervision.

Aux yeux du Conseil d'État, les points a), c), d) et h) à j) du paragraphe sous examen pourraient simplement être omis du texte de loi dans la mesure où ils ne font que rappeler des compétences attribuées à la CSSF par d'autres articles du projet de loi, et sont partant superfétatoires.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

Si le législateur estime qu'un tel inventaire présente néanmoins une utilité, le Conseil d'État pourrait s'accommoder de l'insertion d'un nouveau paragraphe mentionnant l'ensemble des compétences conférées à la CSSF (p.ex. la compétence en matière de reconnaissance des cabinets découlant de l'article 6 n'est pas mentionnée) et en indiquant systématiquement les articles concernés.

Le Conseil d'État s'est demandé s'il était possible de confier à la CSSF à la fois le rôle de l'autorité qui accorde, par exemple, l'agrément aux réviseurs et cabinets de révision et celui de l'autorité qui assure la supervision de l'agrément et de l'enregistrement des contrôleurs légaux des comptes et des cabinets d'audit. D'après les explications qui ont été fournies au Conseil d'État lors de l'entrevue précitée du 23 mai 2016, l'article 32 de la directive à transposer ne serait cependant pas à comprendre comme obligeant les États membres à mettre en place des autorités d'agrément et de supervision distinctes. Le Conseil d'État est donc amené à admettre la conformité à la directive du régime qu'il est proposé de mettre en place.

Selon le Conseil d'État, il convient d'accorder la terminologie employée à l'article 36 avec celle qui est utilisée dans les autres dispositions légales. Ainsi, d'après l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, les titres professionnels y visés sont « attribués » par la CSSF alors que l'article 36, paragraphe 3, point a) parle de « l'octroi » des titres. Pour le Conseil d'État, la terminologie employée à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, est plus appropriée.

La Commission des Finances et du Budget note que cette modification s'avère superflue suite à la suppression de l'article 36, paragraphe 3, point a) ancien suite à la requête du Conseil d'État formulée sous l'article 36, paragraphe 3.

#### *Paragraphe 4*

Il est prévu à l'article 36, paragraphe 4 que la CSSF, par analogie avec l'article 58 de la loi du 5 avril 1993 sur le secteur financier, soit compétente pour recevoir les réclamations de tiers en matière de contrôle légal des comptes. La CSSF n'agira cependant pas comme médiateur. Par tiers, il est entendu toute personne physique ou morale, y inclus l'entité elle-même, ayant une réclamation à introduire en lien avec le contrôle légal des comptes de l'entité.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 4 entend conférer à la CSSF compétence « pour recevoir les réclamations de tiers en matière de contrôle légal des comptes et pour intervenir auprès de ces tiers, aux fins de régler à l'amiable ces réclamations ». Il s'agit d'une disposition qui ne trouve pas sa base dans la directive 2006/43/CE, telle que modifiée, mais qui est reprise de l'article 58 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Le Conseil d'État tient à rappeler que dans son avis du 15 décembre 1992, il avait recommandé « que cette fonction « d'ombudsman » ou de prise en charge des réclamations de la clientèle puisse être organisée dans un service spécifique de l'IML, afin qu'il n'y ait pas

d'interférences éventuelles avec les autres fonctions de l'IML dans le cadre de sa surveillance du secteur financier ».

Dans la mesure où les réviseurs d'entreprises agréés et les cabinets de révision doivent conserver une trace des réclamations en matière de contrôle légal des comptes introduites à leur encontre, il convient de prévoir que la CSSF transmet les réclamations dont elle est saisie aux réviseurs d'entreprises agréés et cabinets de révision visés.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 58 précité a déjà fait ses preuves dans le passé et a servi de base également pour d'autres textes de loi du secteur financier qui donnent à la CSSF le pouvoir de traiter des réclamations de tiers. A chaque fois, les textes en question restent muets sur le détail des procédures à respecter par la CSSF. Il est renvoyé à cet égard au règlement CSSF 13-02 relatif à la résolution extrajudiciaire des réclamations qui détermine les règles applicables aux demandes de résolution extrajudiciaire des réclamations introduites auprès de la CSSF, ainsi qu'à la loi du 17 février 2016 portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation qui sont censés régler de manière exhaustive le volet procédural des réclamations de tiers portées devant la CSSF. Dans un souci de cohérence avec les textes existants, la Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte du projet de loi sur l'article 36, paragraphe 4.

#### *Paragraphe 5*

Le paragraphe 5 prévoit que la CSSF peut faire appel à des praticiens ou à des experts pour l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées. Cette possibilité est effectivement prévue par l'article 33 de la directive 2006/43/CE, telle que modifiée.

Le Conseil d'Etat se demande cependant dans quels cas la CSSF ferait appel à des « praticiens » et dans quels cas elle aurait recours à des experts. Le commentaire des articles ne fournit malheureusement aucune explication sur ce qui différencie les uns des autres. Le Conseil d'Etat constate uniquement que, d'après le texte en projet, seuls les experts doivent respecter les exigences prévues à l'article 39, paragraphe 2, lettre a). Le Conseil d'Etat se demande encore s'il y a une articulation entre les « praticiens » visés dans ce paragraphe et la notion de « non-praticien » définie à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 27.

Le Conseil d'Etat constate enfin un manque de rigueur dans la rédaction d'ensemble de ce paragraphe. Alors que dans la première phrase il est question d'experts qui « assistent » la CSSF, la troisième phrase évoque des « mandats » donnés par la CSSF à ces mêmes experts pour l'exécution de missions, ce qui indique que les experts auraient le pouvoir d'agir au nom de la CSSF et non pas seulement de lui porter assistance.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 36, paragraphe 5 est une transposition textuelle de l'article 32, paragraphes 3, alinéa 2 et 5, alinéa 2, de la directive 2006/43/CE, telle que modifiée.

#### *Paragraphe 7 nouveau*

Par le biais de **l'amendement 7**, il est rajouté un paragraphe 7 à l'article 36. Cet amendement se base sur l'avis de la Chambre de Commerce et entend réparer une omission dans le projet de loi. Le nouveau paragraphe 7 de l'article 36 transpose l'article 30sexies, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de la directive 2006/43/CE. L'article 30sexies, paragraphe 3 a déjà été transposé par l'article 24, paragraphe 3 du projet de loi.

#### **Article 37**

Selon le Conseil d'État, la première phrase de l'article 37 du projet, qui indique que la CSSF est « investie des pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions, tels que précisés aux articles 39 à 43 » est superfétatoire vu que les pouvoirs en question résultent des articles auxquels il est renvoyé. Le Conseil d'État en propose la suppression. En tout état de cause, la formule citée ne pourrait être interprétée comme attribuant à la CSSF des pouvoirs occultes autres que ceux que les articles 39 à 43 lui confèrent expressément.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 37 est une reproduction quasi textuelle de l'article 58 de la loi actuelle du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit. Il est repris d'une disposition similaire existant à l'article 53, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, relatif aux pouvoirs de la CSSF. Dans un souci de cohérence, la Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte du projet de loi sur l'article 37.

### **Article 38**

Le Conseil d'État constate que la première phrase de l'article 38 se contente d'affirmer que « le financement du système de supervision publique est sûr et exempt de toute influence indue de la part des réviseurs d'entreprises agréés et des cabinets de révision agréés qui en relèvent ».

La seconde phrase de l'article 38 prévoit de « fixe[r] les bases du financement de la supervision publique de la profession de l'audit » dans un règlement grand-ducal. Le Conseil d'État doit marquer son opposition formelle à l'égard de cette disposition, qui contrevient à l'article 102 de la Constitution d'après lequel « hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôts au profit de l'État ou de la commune ». Il est vrai qu'une disposition similaire figure actuellement à l'article 64 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit, mais l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au regard de la règle figurant à l'article 32(3) de la Constitution, oblige le Conseil d'État à apprécier la conformité à la Constitution des lois avec plus de rigueur. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements ».

Le Conseil d'État s'interroge cependant aussi sur la nécessité de l'attribution d'un pouvoir réglementaire au Grand-Duc sur cette question alors qu'il constate que le Grand-Duc n'a jamais pris le règlement fixant les bases du financement de la supervision publique de la profession de l'audit prévu par l'article 64 de la loi précitée du 18 décembre 2009. Le Conseil d'État propose dès lors la suppression pure et simple de la seconde phrase de l'article 38 en projet.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la suppression en question.

### **Article 39**

#### *Observation liminaire du Conseil d'État*

Le Conseil d'État constate que l'intitulé et le paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article évoquent la mise en place d'un « système d'assurance qualité », mais qu'à partir du paragraphe 2, la terminologie bascule pour ne se référer dans la suite (et dans tout le reste du projet de loi) qu'au concept d'un « examen d'assurance qualité ».

Le Conseil d'État comprend évidemment que l'examen d'assurance qualité est l'instrument principal du système d'assurance qualité que le législateur luxembourgeois entend mettre en place. Il lui semble cependant qu'il serait judicieux d'indiquer que « le système d'assurance qualité comporte des examens assurance qualité ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de rajouter la phrase « Le système d'assurance qualité comporte des examens d'assurance qualité » à l'article 39, paragraphe 1<sup>er</sup> (**amendement 8**).

### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 charge la CSSF de « la mise en œuvre » d'un système d'assurance qualité dont les caractéristiques sont énoncées aux points a) à f). Le Conseil d'État donne à considérer qu'en chargeant simplement la CSSF de la « mise en œuvre » d'un système « régi par les conditions suivantes », le législateur n'investit pas la CSSF d'un pouvoir réglementaire au sens de l'article 108bis de la Constitution. Si des mesures d'exécution s'avéraient nécessaires, celles-ci devraient donc être prises par voie de règlement grand-ducal.

Le point a) et le premier tiret du point b) font double emploi puisqu'ils énoncent tous deux les conditions de formation et d'expérience requises dans le chef des inspecteurs.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le point a) et le premier tiret du point b) de l'article 39, paragraphe 2 transposent textuellement l'article 29, paragraphes 1, point d) et 2, point a), de la directive 2006/43/CE, telle que modifiée. Les deux dispositions diffèrent dans la mesure où l'article 39, paragraphe 2, point a) dispose des conditions qui doivent être respectées par un système d'assurance qualité tandis que l'article 39, paragraphe 2, point b), premier tiret, traite des critères de sélection des inspecteurs. La Commission décide dès lors de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

Au deuxième tiret du point b), il faudrait, selon le Conseil d'État, viser également des personnes qui ont été l'associé ou l'employé d'un cabinet d'audit. Le Conseil d'État propose donc de donner au deuxième tiret du point b) la teneur suivante :

« – aucune personne qui a été l'associé ou l'employé d'un réviseur d'entreprises agréé, d'un cabinet de révision agréé ou d'un cabinet d'audit, ou qui lui a été autrement associée, n'est autorisée à exercer une activité d'inspecteur dans le cadre de l'examen d'assurance qualité de ce réviseur d'entreprises agréé ou cabinet de révision agréé moins de trois ans à compter de la fin de cette relation ; »

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait qu'en vertu de l'article 39, paragraphe 1, l'article 39 ne s'applique qu'aux réviseurs d'entreprises agréés et aux cabinets de révision agréés. L'article 39, paragraphe 2, ne peut donc viser les cabinets d'audit et l'ajout tel que proposé par le Conseil d'État appert ainsi contre-indiqué. La Commission décide de ne pas suivre le Conseil d'État et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

Le point c) accuse une syntaxe déficiente. Le Conseil d'État propose de lui donner la teneur suivante :

« c) le champ de l'examen d'assurance qualité repose sur une vérification appropriée de dossiers de contrôle sélectionnés. Il comprend une évaluation de la conformité de la quantité et de la qualité des sommes dépensées, des honoraires d'audit perçus et du système interne de contrôle qualité du cabinet d'audit par rapport aux normes visées par l'article 33, aux règles déontologiques et aux règles d'indépendance ; »

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 39, paragraphe 2, point c), est une transposition quasi textuelle de l'article 29, paragraphe 1, point f), de la directive 2006/43/CE, telle que modifiée. Dans un souci d'une transposition conforme de la directive, la Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

La seconde phrase du point d) formule une interdiction de publier ou de diffuser sans l'accord de la CSSF le rapport rédigé à l'issue de l'examen d'assurance qualité, mais aussi de le traduire, de le résumer ou de le « communiquer ». Ces dispositions, qui ne sont pas imposées par la directive et que les auteurs ne commentent pas, interpellent le Conseil d'Etat. Quel est le secret qu'il s'agit de protéger ? Pourquoi aller jusqu'à interdire la traduction d'un document ? Cette mesure ne va-t-elle pas à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'article suivant, qui est d'amener l'entreprise surveillée à donner suite aux conclusions dressées à l'issue de l'examen d'assurance qualité ?

Le Conseil d'Etat rappelle aussi que dans son avis du 19 mai 2009 sur le projet de loi relative à la profession de l'audit, il avait au contraire préconisé que les recommandations formulées par la CSSF à l'issue d'un examen d'assurance qualité soient rendues publiques. Il avait alors donné à considérer qu'« une telle publication serait certainement un instrument puissant, créant une grande transparence, et incitant les professionnels à accorder la plus grande importance à la qualité de leurs services » et formulé une proposition de texte qu'il souhaite rappeler à l'attention du législateur :

« (3) La CSSF peut décider de publier les rapports exposant les principales conclusions dudit examen. Dans cette hypothèse, le rapport est publié ensemble avec la réponse du réviseur d'entreprises agréé ou du cabinet de révision d'entreprises agréé concerné. »

La terminologie proposée par le Conseil d'Etat en 2009 devrait évidemment être adaptée à celle de la nouvelle législation.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que la directive n'impose pas la publication des rapports rédigés à l'issue des examens d'assurance qualité. L'article 39, paragraphe 2, point d), permet en effet la publication de ces rapports, sous condition toutefois de l'accord préalable écrit de la CSSF quant à leur contenu. La Commission estime que le contrôle du contenu du rapport revient nécessairement au rédacteur dudit rapport qu'est la CSSF. Ce contrôle a toute son importance notamment aux fins d'éviter toute information erronée ou mal intentionnée du public.

#### **Article 40**

L'article 40 du présent projet de loi transpose l'article 29, paragraphe 1er, lettre j) alinéa 2, de la Directive. Il remplace l'article 60 de la Loi Audit 2009.

##### *Paragraphe 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 40 du projet de loi correspond dans sa substance au premier alinéa de l'article 60 de la loi actuellement en vigueur. Toutefois, les auteurs du projet se réfèrent désormais aux recommandations formulées par la CSSF « dans le cadre de l'examen d'assurance qualité » et non plus, comme dans l'actuelle loi, à celles que la CSSF formule « à l'issue de l'examen d'assurance qualité ». Dans la mesure où l'article 29, paragraphe 2, point j), de la directive 2006/43/CE, telle que modifiée, se réfère aux recommandations formulées « à l'issue de l'examen d'assurance qualité », le Conseil d'Etat doit formuler une opposition formelle, fondée sur la transposition incorrecte de la directive.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et de remplacer les termes « dans le cadre » par les termes « à l'issue » dans l'article 40, paragraphe 1<sup>er</sup> (**amendement 9**).

### **Article 41**

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 complète l'arsenal des pouvoirs d'enquête de la CSSF en indiquant au point b) que la CSSF peut « instruire des enquêtes auprès des personnes soumises à sa supervision ». Le Conseil d'État se demande quelles pourraient être les circonstances visées ni par l'article 39, paragraphe 3, ni par le point a) du paragraphe sous examen dans lesquelles la CSSF pourrait devoir faire appel à d'autres personnes ou entités pour effectuer des enquêtes ? Le texte n'indique par ailleurs pas à quelle autorité ou à quelles personnes la CSSF pourra s'adresser pour faire exécuter de telles enquêtes ni quel pourrait être le but de telles enquêtes. Comme les cas d'application du point b) sont obscurs, le Conseil d'État en propose la suppression et il marque d'ores et déjà son accord à ce que ce paragraphe soit reformulé en conséquence puisqu'il n'y aura plus d'énumération.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que le point a) de l'article 41, paragraphe 2 vise les enquêtes menées sur place, i.e. dans les localités des personnes soumises à sa surveillance, tandis que le point b) du même paragraphe vise les enquêtes réalisées depuis les locaux de la CSSF. La Commission décide dès lors de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

Suite à la requête du Conseil d'État, formulée à l'endroit de l'article 42, de préciser que le pouvoir de la CSSF de prononcer une mesure préventive suite à une enquête est subordonné à des constats du même ordre que ceux qui en vertu de l'article 40, paragraphe 2, peuvent déclencher des mesures préventives suite à un examen d'assurance qualité, la Commission des Finances et du Budget décide de rajouter le paragraphe 3 suivant à l'article 41 (**amendement 10**) :

« (3) Lorsque l'enquête ou l'expertise révèle des manquements aux prescriptions légales et réglementaires relatives au contrôle légal des comptes, le réviseur d'entreprises agréé, le cabinet de révision agréé ou le cabinet d'audit respectivement peut, en fonction de la gravité, faire l'objet de mesures préventives conformément à l'article 42 ou d'une procédure disciplinaire pouvant donner lieu aux sanctions ou autres mesures administratives appropriées, mentionnées à l'article 43. »

### **Article 42**

L'article 42 du présent projet énonce les mesures préventives que la CSSF peut prononcer en fonction de la gravité des faits relevés lors de ses examens d'assurance qualité ou au cours d'une enquête. Elles ont pour vocation d'améliorer la qualité des audits.

En ce qui concerne les mesures préventives ordonnées à l'issue d'un examen d'assurance qualité, le pouvoir de la CSSF est encadré par l'article 40, paragraphe 2, du projet, aux termes duquel la CSSF peut prendre des mesures préventives si un réviseur d'entreprises agréé, un cabinet de révision agréé ou un cabinet d'audit n'a pas mis en œuvre une recommandation qui lui avait été adressée sur la base du paragraphe 1<sup>er</sup> du même article ou lorsqu'un examen d'assurance qualité révèle des manquements à la loi.

Le Conseil d'État constate qu'un tel encadrement fait cependant défaut pour ce qui est des mesures préventives décidées à l'issue d'une enquête. Afin d'éviter tout risque d'arbitraire, il



serait opportun de préciser que le pouvoir de la CSSF est ici aussi subordonné à des constats du même ordre que ceux qui figurent au paragraphe 2 de l'article 40.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'introduire cette précision à l'endroit de l'article 41 (amendement 10, voir ci-dessus).

Le Conseil d'État ajoute que les mesures préventives ont une durée maximale de 18 mois.

Le non-respect d'une mesure préventive prononcée sur la base de l'article 42 du projet de loi peut entraîner une sanction aux termes de l'article 43, paragraphe 1<sup>er</sup>, point h).

Le Conseil d'État remarque encore qu'au point b) de l'article 42, les auteurs du texte se réfèrent à un « examen de contrôle qualité » alors que le projet se réfère partout ailleurs à un « examen d'assurance qualité ». S'il s'agit du même concept, il y a lieu d'uniformiser la terminologie et si le « contrôle qualité » désignait un autre concept, il y aurait lieu d'en expliquer la signification.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'« examen de contrôle qualité » requis en vertu de l'article 42, point b) diffère de l'« examen d'assurance qualité » dans la mesure où il n'est pas opéré par la CSSF dans le cadre du système d'assurance qualité. Il s'agit au contraire de procéder, avant la signature du rapport d'audit, à un contrôle de qualité de la mission d'audit par un autre réviseur d'entreprise agréé que celui qui a participé à la mission d'audit (principe des quatre yeux). La Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

### **Article 43**

Le Conseil d'État note que le régime de sanctions administratives qui résultera du projet de loi semble destiné à être temporaire puisque le commentaire de l'article annonce que les auteurs du projet attendent « une réforme complète des textes régissant les sanctions disciplinaires et les mesures de police administrative à appliquer par la CSSF ».

Cette annonce d'une révision future du texte n'autorise cependant pas le Conseil d'État à approuver le texte dans sa forme actuelle, qui se heurte à plusieurs oppositions formelles.

Tout d'abord, les auteurs du projet de loi se sont basés, lors de la rédaction de l'article sous examen, sur l'article 66 de la loi actuellement en vigueur, sans procéder aux adaptations nécessaires découlant du fait que le pouvoir de sanction de la CSSF doit à l'avenir s'étendre à des personnes qui ne sont pas des professionnels de l'audit. Ainsi, le texte en projet menace les membres des organes de direction et des entités d'intérêt public et même plus généralement « toute autre personne physique ou morale » de sanctions administratives pour des manquements à des règles qui ne leur sont pas applicables (p.ex. « le non-respect des règles relatives à l'éthique ou à l'honorabilité professionnelle »). Par ailleurs, l'énoncé des infractions énumérées aux points a) à h) du paragraphe 1<sup>er</sup> manque de précision. Un tel énoncé pouvait se concevoir dans le contexte de l'article 66 de la loi précitée du 18 décembre 2009 dans la mesure où cet article s'appliquait exclusivement à des professionnels de l'audit, qui sont censés connaître le cadre professionnel dans lequel ils évoluent, mais il pose problème dans le contexte de l'article sous examen, qui doit avoir un champ d'application beaucoup plus large. Le Conseil d'État voudrait rappeler que l'article 14 de la Constitution prévoit que « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ». D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; [et] le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la

Constitution ». Il s'agit de principes qui trouvent une application large, incluant – avec quelques atténuations – la matière disciplinaire.

Le catalogue des sanctions qui figure au paragraphe 2 est également déconcertant dans la mesure où certaines des sanctions ne peuvent s'appliquer qu'à un sous-ensemble des personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup>. À l'examen des sanctions prévues, le Conseil d'État constate que le législateur entend autoriser la CSSF à imposer des sanctions administratives lourdes et que le montant des amendes administratives que la CSSF sera autorisée à imposer représente un multiple des amendes pénales prévues à l'article 47 du projet de loi. Le projet de loi ne prévoit cependant aucune garantie procédurale destinée à protéger les droits de la défense des personnes visées. Certes, la possibilité d'un recours en pleine juridiction leur est ouverte à l'article 46 du projet de loi, mais selon le Conseil d'État, le législateur devrait tenir compte du fait que les décisions administratives sont, de par leur nature, d'application immédiate et les recours n'ont comme tels aucun effet suspensif.

En raison de l'urgence du présent projet, le Conseil d'État a choisi de ne pas procéder à une réécriture complète, mais de se baser sur les formulations du texte en projet. La proposition du texte du Conseil d'État se distingue du texte en projet d'abord en ce qu'il est proposé de consacrer des paragraphes distincts aux trois catégories de personnes sujettes au pouvoir de sanction de la CSSF. Cette façon de procéder permet de conserver les formulations reprises de la loi précitée du 18 décembre 2009 dès lors qu'elles ne trouvent à nouveau application qu'aux seuls professionnels de l'audit. La proposition de texte du Conseil d'État renforce ensuite le rôle du juge administratif et la protection des droits des personnes sujettes au pouvoir de sanction de la CSSF en prévoyant que l'application de la sanction ou de la mesure administrative est suspendue pendant le délai de recours et pendant la durée de la procédure.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État propose, pour lever l'opposition formelle, de donner une nouvelle teneur à l'article 43.

Le Conseil d'État tient à souligner que les personnes visées aux paragraphes 3 et 4 de sa proposition de texte ne sont sujettes au pouvoir de sanction de la CSSF que pour autant que la loi ou le règlement (UE) n° 537/2014 leur est applicable. Il serait en effet contraire au principe de la spécialité des établissements publics tel que consacré par l'article 108*bis* de la Constitution de conférer à la CSSF la prérogative d'imposer des sanctions administratives à l'égard de personnes qui ne relèvent pas de son champ de compétence.

Le Conseil d'État voudrait aussi signaler que sa proposition de texte comporte une série de modifications rédactionnelles qui ne nécessitent pas d'autres explications. Par exemple, le point b) du paragraphe 1<sup>er</sup> précise que la publication de la déclaration est effectuée par la CSSF sur son site, ce qui correspond au sens de la directive. Au paragraphe 3, il est précisé que les membres des organes de direction et des comités d'audit des entités d'intérêt public peuvent se voir interdire, pendant trois ans, de rejoindre un cabinet de révision, ce qui correspond à la terminologie consacrée par les auteurs du projet.

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État signale encore que le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 43 est subdivisé en tirets et en points numérotés de a) à h), ce qui rendra inconfortables les références futures à ce texte. Pour y remédier, le Conseil d'État suggère de scinder le paragraphe 1<sup>er</sup> en deux. Les mots « dans les cas suivants » seraient alors à remplacer par « (2) Les sanctions administratives visées au paragraphe 3 peuvent être prononcées dans les cas suivants ». La numérotation des paragraphes subséquents serait à adapter.

La Commission des Finances et du Budget note que cette modification s'avère superflue suite à la reprise du texte proposé par le Conseil d'État.

#### **Article 47**

Le Conseil d'État signale que les dispositions visant à assurer la protection du titre professionnel font double emploi avec l'article 2, paragraphe 2, du projet. Pour le surplus, il renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 2.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que les articles 2, paragraphe 2 et 47 sont des reproductions quasi-textuelles des articles 2, paragraphe 2 et 70 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit. L'article 2, paragraphe 2 ne fait qu'annoncer de manière générale que l'usage abusif des titres est passible de sanctions pénales, tandis que l'article 47 traite de manière beaucoup plus détaillée des différents usages abusifs possibles et des différentes sanctions qui peuvent être prononcées. Il ne s'agit donc pas d'un double emploi aux yeux des membres de la Commission.

#### **Article 48**

La publication des sanctions administratives prononcées par la CSSF. Dans la plupart des cas, cette publication n'intervient qu'après épuisement de toutes les voies de recours. Cependant, une publication immédiate est prévue pour les sanctions visées aux points c), e) et i) à k) du paragraphe 2 de l'article 43. La rédaction de cet article reprend les dispositions de l'article 30<sup>quater</sup> de la directive 2006/43/CE, telle que modifiée et ne donne pas lieu à observation du Conseil d'État, sauf que l'intitulé de l'article 48 est à modifier vu que l'article ne règle que la publication des sanctions administratives et non celle des mesures administratives.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition (**amendement 11**).

#### **Article 49**

L'article 49 du projet de loi met en œuvre une option du règlement (UE) n° 537/2014. Selon le Conseil d'État, ce n'est partant pas « conformément au règlement » européen que la dérogation s'applique, mais parce que le législateur luxembourgeois a choisi d'autoriser la CSSF à dispenser temporairement les réviseurs d'entreprises agréés ou cabinets de révision agréés qui en font la demande du respect des limites fixées par le règlement européen. Il y a donc lieu de donner à cet article la teneur suivante :

« **Art. 49.** Honoraires d'audit

Sur demande motivée et après avoir vérifié que des circonstances exceptionnelles le justifient, la CSSF peut dispenser le réviseur d'entreprises agréé ou le cabinet de révision agréé, qui en a fait la demande, du respect de la limite fixée à l'article 4, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) n° 537/2014 pour une durée maximale de deux exercices. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

#### **Article 50**

Pour les mêmes motifs que ceux qui ont été indiqués à l'endroit de l'article 49, le Conseil d'État est d'avis qu'il y a lieu de modifier le libellé de l'article 50 pour éviter de donner

l'impression que la dérogation qu'il énonce serait basée sur le règlement européen. Il y a donc lieu de commencer l'article 50 comme suit :  
« Par dérogation à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du règlement (UE) n° 537/2014, la fourniture... »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

### **Article 51**

Pour les mêmes raisons qu'aux articles 49 et 50, le Conseil d'État est d'avis qu'il y a lieu de commencer l'article 51 comme suit :

« Par dérogation à l'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement (UE) n° 537/2014, la durée maximale... »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

### **Article 52**

Selon le Conseil d'État, au paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, il convient de remplacer les termes « organe d'administration » par l'expression « organe de gestion » par souci de cohérence avec le vocabulaire utilisé par la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la modification proposée par le Conseil d'État.

Selon le Conseil d'État, au même endroit, il y aurait lieu de spécifier quel est (ou quels sont), en droit luxembourgeois, « l'organe équivalent » de l'assemblée générale des actionnaires des « entités qui ne comptent pas d'actionnaire »).

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait qu'il serait préférable de s'en tenir à la terminologie proposée initialement dans le projet de loi, alors que la notion d'entité d'intérêt public est une notion générique qui peut couvrir toute sorte d'entité : il paraît difficile, sinon impossible de citer toutes les possibilités envisageables, et quand bien même ceci ne couvrirait pas d'autres entités qui dans le futur seraient susceptibles d'être comprises dans la catégorie des entités d'intérêt public. La Commission décide donc de ne pas suivre le Conseil d'État et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

### **Article 53**

Le Conseil d'État demande la suppression de la dernière phrase de l'article 53 telle qu'elle est actuellement formulée. Il pourrait cependant s'accommoder d'une disposition autorisant la CSSF à prendre des règlements dont l'objet est d'apporter des précisions sur des points qui sont déjà prévus par l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 537/2014. Une telle disposition pourrait être formulée comme suit :

« Un règlement CSSF peut préciser les exigences énoncées à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 537/2014 en ce qui concerne le contenu du rapport complémentaire destiné au comité d'audit. »

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et de supprimer la dernière phrase de l'article 53. Elle décide de ne pas reprendre la disposition

formulée ci-dessus, parce qu'elle est d'avis que les exigences énoncées à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 537/2014 ne nécessitent pas de plus amples précisions.

#### **Article 54**

La deuxième partie de l'article 54 reproduit textuellement les aspects que la CSSF est appelée à évaluer en application dudit article 27. Le Conseil d'État en demande la suppression étant donné qu'il suffit d'indiquer que la CSSF dispose de telles prérogatives pour satisfaire à la mission visée audit article 27.

Le Conseil d'État ne saurait d'autre part accepter le caractère extensif des prérogatives que ce texte confère à la CSSF, autorisée à recevoir sans aucune limitation « tout document » ou à convoquer « toute personne ». L'énoncé n'assure en aucune manière la garantie des droits fondamentaux et le respect du principe de proportionnalité. De plus, le manque de précision est problématique dès lors que les personnes qui refuseraient de collaborer avec la CSSF s'exposeraient aux sanctions administratives, en partie lourdes, prévues à l'article 43 du projet de loi.

Le Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle, que l'article 54 soit reformulé de la manière suivante :

« **Art. 54.** Suivi de la qualité et de la compétitivité du marché

Dans la mesure de ce qui est nécessaire pour effectuer le suivi régulier du marché de la fourniture de services de contrôle légal des comptes aux entités d'intérêt public visé à l'article 27 du règlement (UE) n° 537/2014, la CSSF est en droit :

1. d'avoir accès à tout document sous quelque forme que ce soit et d'en recevoir ou en prendre copie ;
2. de demander des informations à toute personne et, si nécessaire, de convoquer une personne et de l'entendre pour obtenir ces informations ;
3. de procéder à des vérifications par voie de contrôle sur place auprès des personnes soumises à sa supervision ;
4. d'instruire des experts d'effectuer des vérifications sur place auprès de personnes soumises à sa supervision,...

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

#### **Article 55**

Selon la compréhension du Conseil d'État, le premier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 55 n'a pas d'autre finalité que de présenter le contexte de l'exception qui figure au deuxième alinéa. Le législateur luxembourgeois n'a en effet pas besoin de confirmer dans quelles conditions un auditeur relève de la compétence d'un autre État.

Le Conseil d'État propose donc de reformuler le paragraphe 1<sup>er</sup> comme suit :

« (1) Sans préjudice de la compétence réglementaire et de supervision publique de l'État membre d'origine dans lequel ils sont agréés et dans lequel ils ont leur siège statutaire, les cabinets d'audit qui effectuent des contrôles légaux des comptes au Luxembourg en vertu de l'article 6 sont soumis à une supervision par la CSSF de tout contrôle légal des comptes effectué au Luxembourg. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

#### **Article 61**

Le Conseil d'État constate que l'article 61 se voit ajouter un nouveau paragraphe 3 au terme duquel « les membres des organes et les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction pour l'IRE sont tenus de garder le secret des informations confidentielles reçues dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal ».

En l'occurrence, il est surabondant de prévoir que les membres des organes ou les personnes exerçant une fonction pour l'IRE sont soumis à l'article 458 du Code pénal qui prévoit que les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie sont susceptibles de tomber sous le coup des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal lorsqu'ils révèlent ces secrets, à l'exception des cas où ils sont appelés à en rendre témoignage en justice ou lorsque la loi les oblige à les faire connaître. En effet, l'énumération des personnes liées par le secret professionnel visée par cet article n'est pas limitative et les termes « état ou profession » sont assez larges pour embrasser l'exercice d'autres professions que celles énumérées à l'article 458. Pour que l'article 458 du Code pénal trouve application, il suffit que, par son état et sa profession, une personne soit dépositaire des secrets et que la confiance qu'elle a reçue ait été obligatoire de la part de ceux qui l'ont faite. La référence à l'article 458 peut dès lors être omise en l'occurrence.

La Commission des Finances et du Budget ne voit pas la nécessité de supprimer l'article 61, paragraphe 3, d'autant plus que le même texte figure à l'article 41, paragraphe 2, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Dans un souci de sécurité juridique, la Commission décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'Etat et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

### **Article 62**

Le Conseil d'État constate que le champ d'intervention de l'IRE est tout d'abord recadré par rapport à la nouvelle définition des domaines d'intervention respectifs des réviseurs d'entreprises et des réviseurs d'entreprises agréés donnée sous les numéros 33 et 34 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi en projet, la seule différence entre les deux champs étant désormais constituée par le contrôle légal des comptes qui est réservé aux réviseurs d'entreprises agréés. L'élargissement du champ d'intervention des réviseurs d'entreprises a dès lors comme corollaire une extension du champ des attributions de l'IRE notamment en ce qui concerne l'édition de normes.

En ce qui concerne l'édition de normes par l'IRE dans le champ délimité par la loi, le Conseil d'État part du principe qu'elle se fera, conformément à l'article 11(6) de la Constitution par la voie de règlements.

La mission de prévention et de conciliation de l'IRE de différends entre ses membres d'une part, et entre ses membres et les tiers d'autre part, est ensuite revue en ce qu'elle exclut désormais les différends qui seront soumis à la CSSF en application de l'article 36, paragraphe 4, de la loi en projet, à savoir ceux en relation avec le contrôle légal des comptes. À noter encore que la mission de la CSSF est définie dans des termes différents, étant donné qu'elle reçoit les réclamations des tiers et intervient auprès de ces derniers aux fins de régler à l'amiable ces réclamations. Par-dessus ces différences qui ne sont pas autrement commentées par les auteurs du projet de loi sous avis, il est encore proposé que l'IRE intervienne « quels que soient les domaines d'activités concernés ». Le Conseil d'État ne voit pas quelle pourrait en l'occurrence être la valeur normative ajoutée. En l'absence d'explications fournies par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État propose de faire abstraction de cette précision.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer les termes « , quels que soient les domaines d'activités concernés, » dans l'article 62, point e) (**amendement 12**).

### **Article 66**

Les articles 64 à 68 instituent les organes de l'IRE, à savoir le conseil, l'assemblée générale et le conseil de discipline. Ils définissent ensuite un certain nombre de règles de fonctionnement relatives au conseil. À part quelques modifications de terminologie mineures, le Conseil d'État note encore que l'article 66 prévoit nouvellement que « [l]e président du conseil doit être désigné parmi les membres des réviseurs d'entreprises agréés ». Ici encore, cet ajout n'est pas expliqué au niveau du commentaire des articles. Le Conseil d'État en prend dès lors note, tout en proposant de reformuler le texte comme suit :

« Le président du conseil est désigné parmi les membres de l'IRE qui portent le titre de réviseur d'entreprises agréé. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État tout en tenant néanmoins compte du fait que le président du conseil est désigné parmi les membres du conseil et non parmi les membres de l'IRE (**amendement 13**).

### **Articles 69 à 71 anciens (articles 74 à 76 nouveaux)**

Le Conseil d'État formule trois observations :

Pour améliorer la cohérence du texte, le Conseil d'État suggère tout d'abord d'insérer les trois articles sous revue non pas, comme tel est le cas dans le texte soumis au Conseil d'État, au milieu des dispositions consacrées au fonctionnement des différents organes de l'IRE, mais après les articles 75 et 76 anciens consacrés au conseil de discipline et aux conditions d'indépendance des membres du conseil de discipline.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat et d'insérer les articles 69 à 71 anciens après l'article 76 ancien. La numérotation des articles concernés sera modifiée et les références aux articles en question seront ajustées en conséquence (**amendement 14**).

À l'article 69 (article 74 nouveau), le Conseil d'État propose que, dans l'hypothèse où le président de l'IRE estime qu'il n'est pas en présence d'une des situations visées par l'article 77 qui incrimine les comportements des membres de l'IRE qui peuvent être sanctionnés, et qu'il classe par voie de conséquence le dossier, il en informe le conseil de l'IRE. Cette solution aura l'avantage de rendre la procédure tout à fait transparente. Le Conseil d'État part du principe que le président de l'IRE peut classer une affaire dans tous les cas de figure, c'est-à-dire également dans les cas où il est saisi à la requête du procureur d'État ou de la CSSF. Le Conseil d'État interprète en effet la deuxième phrase figurant sous le deuxième tiret et selon laquelle « [le président de l'IRE] est tenu de déférer au conseil de discipline les affaires dont il est saisi à la requête du procureur d'État ou de la CSSF » comme faisant seulement obstacle, dans ce cas de figure précis, au pouvoir du président de prononcer une injonction ou un rappel à l'ordre lorsqu'il estime, au terme de son instruction, être en présence « d'une des situations visées par l'article 77 ». L'article 69 (article 74 nouveau) pourra dès lors être complété par un paragraphe 3 libellé comme suit :

« (3) Si le président de l'IRE décide de classer une affaire après avoir procédé à son instruction, il en informe le conseil de l'IRE, et, lorsqu'il ne s'est pas saisi d'office, le procureur d'État, la CSSF ou le plaignant. »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État constate que d'après l'alinéa 3 du paragraphe 1<sup>er</sup>, le président de l'IRE peut déléguer ses pouvoirs d'instruction et de saisine à un autre membre du conseil de l'IRE qui ne fait pas partie du conseil de discipline, pour les motifs prévus à l'article 73 nouveau (article 76 ancien), alinéa 1<sup>er</sup>. Ce dernier texte empêche, sans qu'il puisse y avoir exception, un membre de l'IRE de siéger au conseil de discipline lorsqu'il est lié, jusqu'à un certain point professionnellement ou personnellement parlant, au poursuivi ou à la partie plaignante. Dans le cas du pouvoir d'instruction du président de l'IRE, l'empêchement ne serait toutefois pas absolu, le conseil de l'IRE étant appelé à apprécier les motifs visés à l'article 73 nouveau (article 76 ancien), alinéa 1<sup>er</sup>. Le Conseil d'État peine à voir la différence qu'il pourrait y avoir entre les deux situations, de sorte qu'il propose de renoncer à ce pouvoir d'appréciation donné au conseil de l'IRE.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et de supprimer la dernière phrase de l'article 74 nouveau (article 69 ancien), paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3 (**amendement 15**).

Le Conseil d'État note encore le caractère très général de la disposition figurant au dernier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> qui prévoit que « sans préjudice des dispositions de la présente loi, le conseil de discipline suivra les formes établies pour les tribunaux ». On peut cependant se demander quelle est la valeur ajoutée de cette disposition, qui figure déjà dans le texte de la loi modifiée du 18 décembre 2009, alors que la façon de procéder du conseil de discipline est définie de façon a priori suffisamment détaillée dans les articles qui suivent.

## **Articles 77 et 78**

L'article 77 règle le pouvoir de sanction du conseil de discipline. En ce qui concerne la liste des comportements qui peuvent être sanctionnés par le conseil de discipline, elle appelle les remarques suivantes de la part du Conseil d'État :

Le Conseil d'État note tout d'abord la formulation dans des termes très généraux des faits qui figurent sous la lettre a), à savoir la violation des dispositions légales ou réglementaires ou des mesures prises pour leur exécution. Le Conseil d'État rappelle qu'en matière disciplinaire, la Cour constitutionnelle accepte dans la formulation des comportements illicites et dans l'établissement des peines encourues une certaine indétermination, si des critères logiques, techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir avec une sûreté suffisante la conduite à sanctionner et la sévérité de la peine à appliquer. Le principe de la légalité des incriminations est dès lors respecté si les comportements sanctionnables sont définis par référence aux obligations légales et réglementaires auxquelles est soumise une personne en raison de la profession à laquelle elle appartient. Le Conseil d'État suggère toutefois de compléter la formule proposée et de préciser effectivement qu'il s'agit des obligations légales et réglementaires que le professionnel concerné doit respecter en raison de son appartenance à la profession.

La Commission des Finances et du Budget est informée du fait que l'article 77, point a), est une reproduction quasi-textuelle de l'article 46, point a), de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit. L'article 77 précise que le conseil de discipline exerce le pouvoir de sanction sur tous les membres « dans le cadre des attributions de l'IRE prévues à l'article 62 ». Ce dernier article dispose que l'IRE a notamment l'attribution de « veiller au respect des normes et devoirs professionnels (...) ou encore de « veiller au respect par ses membres de leurs obligations professionnelles découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ». Il en découle



à suffisance que les « dispositions légales ou réglementaires » mentionnées à l'article 77, point a) sont celles que les membres doivent respecter en raison de leur appartenance à leur profession. Pour cette raison, la Commission estime l'ajout proposé par le Conseil d'État comme étant superfétatoire. Elle décide de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État et de maintenir le texte du projet de loi sur ce point.

Le Conseil d'État estime que l'ajout en l'occurrence d'une référence aux mesures prises pour l'exécution des dispositions légales ou réglementaires concernées débouche sur une généralité accrue de l'incrimination qui, ne serait-ce qu'en raison de l'accès moins aisé aux normes concernées dans un domaine particulièrement technique et complexe, n'est plus défendable par rapport aux dispositions de l'article 14 de la Constitution qui fonde le principe de la légalité des incriminations et des sanctions. Le Conseil d'État est dès lors amené à s'opposer formellement à l'ajout en question. Il demande aux auteurs du projet de loi d'en faire abstraction.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et de supprimer les termes « ou des mesures prises pour leur exécution » à l'article 77, point a).

En ce qui concerne ensuite le comportement illicite figurant sous la lettre f), à savoir l'obstruction à l'exercice des pouvoirs d'inspection et d'enquête de l'IRE ou de son président, ce dernier étant ajouté par rapport au texte de la loi modifiée du 18 décembre 2009, le Conseil d'État propose d'abord de remplacer le terme « inspection » par « instruction », étant donné que le premier terme n'est en fait utilisé dans la loi en projet qu'en relation avec la façon de procéder de la CSSF. Il suggère par ailleurs de se référer dans le libellé de la disposition non pas à l'IRE, mais aux organes qui exercent le pouvoir d'instruction et d'enquête.

La Commission des Finances et du Budget ne partage pas les préoccupations du Conseil d'État sur ce point et décide de ne pas suivre sa suggestion.

Enfin, le Conseil d'État recommande d'ajouter à l'endroit de l'article 77 un délai de prescription pour l'action disciplinaire. La loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable prévoit par exemple un délai de prescription de cinq ans à compter du jour où les faits énumérés se sont produits.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État et d'ajouter la phrase « L'action disciplinaire se prescrit par cinq ans à compter du jour où les faits ci-dessus se sont produits » au libellé de l'article 77 (**amendement 16**).

Pour ce qui est de l'article 78 qui énumère le catalogue des sanctions, le Conseil d'État constate qu'il garde la substance de l'article 47 de la loi modifiée du 18 décembre 2009.

Il ne reprend toutefois pas le doublement du maximum du taux de l'amende prévu à l'heure actuelle sous la lettre c) de l'article 47 dans le cas notamment du non-respect des obligations professionnelles découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, introduit 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, et applicable à d'autres professions, sans que les auteurs du projet de loi n'expliquent leur façon de procéder sur ce point.

La Commission des Finances et du Budget note que le Conseil d'État relève ceci à juste titre et propose de reprendre le texte actuel de la lettre c) de l'article 47 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit (**amendement 17**).

Le Conseil d'État note, par ailleurs, que la durée de la suspension d'exercer certaines activités ou d'exercer la profession est réduite de cinq à trois ans, et cela parallèlement à la durée des interdictions temporaires que la CSSF peut prononcer, durée qui est réduite à trois ans dans le cadre de la transposition de la directive 2014/56/UE.

Le Conseil d'État se demande encore si les sanctions reprises sous les points g) (suspension du droit d'exercer la profession pour une durée n'excédant pas trois ans) et h) (interdiction définitive d'exercer la profession) de l'article 78, paragraphe 1<sup>er</sup>, ne font pas double emploi avec celles prévues sous les lettres e) [« suspension d'exercer une des activités visées à l'article 1<sup>er</sup>, point 34, alinéas 1<sup>er</sup> lettre b) et 2 pour une durée n'excédant pas trois ans »] et f) [« interdiction définitive d'exercer une ou des activités visées à l'article 1<sup>er</sup>, point 34, alinéas 1<sup>er</sup> lettre b) et 2 »]. Les dispositions en question ne font de sens que si l'on accepte que l'IRE couvre également le contrôle légal des comptes au niveau des sanctions. Le Conseil d'État note enfin qu'au niveau des sanctions prononcées par la CSSF, il est systématiquement recouru à la notion d'interdiction qu'elle soit temporaire ou définitive. Il propose dès lors d'harmoniser la terminologie utilisée pour le catalogue des sanctions de l'IRE avec celle utilisée à l'endroit des sanctions qui peuvent être prononcées par la CSSF. Il y a dès lors lieu de remplacer à l'article 78, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres e) et g) le terme « suspension » par celui de « interdiction ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux remplacements préconisés.

### **Article 86**

L'article 86 prévoit la publication des sanctions prononcées par le conseil de discipline. Cet article comporte deux modifications, à savoir le remplacement de la publication au Mémorial par une publication sur le site Internet de l'IRE, ainsi qu'une extension du champ de la publication qui passe des sanctions les plus graves à l'ensemble des sanctions. L'extension du champ de la publication est ici encore passée sous silence au niveau du commentaire des articles. En ce qui concerne la publication des sanctions sur le site de l'IRE, le Conseil d'État demande à ce qu'elle soit limitée dans le temps, comme cela est le cas pour la publication des sanctions et des mesures prises par la CSSF. Il conviendrait dès lors de reprendre la durée de cinq ans telle qu'elle est définie au dernier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 48.

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre l'avis du Conseil d'État sur ce point et d'ajouter la phrase « Cette publication reste sur le site internet de l'IRE pendant 5 ans après que tous les droits de recours ont été épuisés ou ont expiré » à la fin de l'article 86 (**amendement 18**).

### **Articles 88 et 89**

Le Conseil d'État demande de redresser quelques incohérences et oublis et d'insérer les dispositions qui suivent dans l'article 88 de la loi en projet.

Le point 2 est à remplacer par le texte suivant :

« 2. À l'article 26-1, le terme « agréé » est supprimé dans toutes ses occurrences aux paragraphes 2, 3<sup>ter</sup>, 3<sup>quinquies</sup> et 3<sup>sexies</sup>. »

Des points 8 et 9 sont à insérer et à libeller comme suit :

« 8. À l'article 49-6<sup>bis</sup>, le terme « agréé » est supprimé.

9. À l'article 72-2, paragraphe 1<sup>er</sup>, point d), le terme « agréé » est supprimé. »

Les points 8 et 9 actuels de la loi en projet sont par conséquent à renuméroter en points 10 et 11.

Finalement, un point 12 est à insérer et à libeller comme suit :  
« 12. À l'article 151, alinéa 1<sup>er</sup>, la troisième phrase est supprimée. »

Les points 10 à 13 actuels de la loi en projet sont par conséquent à renuméroter en points 13 à 16.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications proposées.

Le Conseil d'État signale, quant à la présentation légistique des articles 88 à 90, qu'il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter aux différentes lois en reprenant chaque modification sous un numéro « 1. », « 2. », « 3. », etc. en lieu et place des paragraphes projetés qui se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications proposées.

Quant à l'article 89, le Conseil d'État préconise de remplacer dans l'intitulé de l'article le terme « Amendements » par « Modification ».

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder à la modification proposée.

### **Article 90**

Le Conseil d'État propose d'introduire la disposition par les mots « dans tous les textes de loi et de règlement ».

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition.

Le Conseil d'État signale, quant à la présentation légistique des articles 88 à 90, qu'il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter aux différentes lois en reprenant chaque modification sous un numéro « 1. », « 2. », « 3. », etc. en lieu et place des paragraphes projetés qui se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses.

La Commission des Finances et du Budget décide de procéder aux modifications proposées.

### **Article 91**

L'article 91 enfin reproduit lui aussi la substance d'une disposition qui figurait déjà dans la loi modifiée du 18 décembre 2009. Le Conseil d'État constate qu'aux termes du commentaire des articles, elle aurait pour but de ne pas « trop alourdir la lecture des textes légaux et réglementaires existants par la juxtaposition systématique des notions de réviseur d'entreprises agréé et de cabinet de révision agréé ». Les auteurs du projet de loi proposent par voie de conséquence de dire que toute référence dans la réglementation existante à la notion de réviseur d'entreprises viserait aussi bien les réviseurs d'entreprises agréés que les cabinets de révision agréés tels que définis par la loi en projet. Ils excluent toutefois de leur démarche les titres I et II de la loi en projet étant donné que certaines dispositions ne concernent que les réviseurs agréés, personnes physiques, et d'autres, les cabinets de révision agréés. Le Conseil d'État se demande pour sa part si tel ne pourrait pas également

être le cas d'une partie des réglementations visées par la disposition. Le Conseil d'État ne comprend ensuite pas le sens de la disposition sous revue, alors qu'a priori elle devrait également couvrir le binôme « réviseur d'entreprises » et « cabinet de révision » remplissant les conditions définies à l'article 3 du projet de loi, binôme qui apparaît également pour la première fois au niveau de la loi précitée du 18 décembre 2009.

La Commission des Finances et du Budget ne partage pas les préoccupations du Conseil d'État et décide de ne pas modifier le texte sur ces points.

Enfin, le Conseil d'État propose ici encore de libeller le début de la disposition comme suit : « Dans tous les textes de loi et de règlement, ... ».

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé.

De l'échange de vues, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- L'amendement 7 rajoute un paragraphe 7 à l'article 36 ; ce paragraphe transpose l'article 30sexies, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de la directive 2006/43/CE et prévoit que la CSSF mette en place des mécanismes efficaces pour encourager le signalement des infractions aux dispositions de la présente loi ou du règlement (UE) n° 537/2014. Dans ce contexte, un membre de la Commission s'enquiert de la préparation d'un projet de loi par le ministère de la Justice portant sur le traitement des lanceurs d'alerte en général. Il se demande s'il ne serait pas préférable de rassembler les dispositions y relatives dans une loi générale au lieu de mettre en place des dispositions sectorielles.

Le représentant du ministère des Finances indique que les dispositions mises en place dans les lois sectorielles proviennent telles quelles des directives et ne sont pas toujours identiques. Cela n'empêche pas, dans le cadre de la préparation d'une loi générale portant sur les lanceurs d'alerte, de réfléchir sur l'opportunité d'un rapprochement de ces dispositions dans les limites permises par les textes européens.

- En réponse à une question d'un membre du groupe parlementaire CSV, le représentant du ministère des Finances explique qu'une disposition de la directive prévoit que la direction de l'autorité de surveillance nationale soit constituée de non-praticiens<sup>1</sup> connaissant bien les matières qui touchent au contrôle légal des comptes. Cette disposition, qui n'est pas nouvelle, n'a pas été reprise dans le présent projet de loi ; elle pourrait l'être dans la loi organique de la CSSF. Dans la pratique, la CSSF n'a jamais été confrontée à des problèmes en relation avec cette disposition. Les représentants du ministère des Finances proposent de vérifier la transposition de la disposition en question dans les lois des autres Etats membres.
- Un membre du groupe parlementaire LSAP rappelle qu'il avait, au cours de la présentation du projet de loi devant la Commission des Finances et du Budget, souhaité savoir quelles étaient les options, offertes dans la transposition de la directive, prises par le gouvernement dans l'intérêt du secteur.

---

<sup>1</sup> La directive 2014/56/UE définit le non-praticien comme suit : « toute personne physique qui, au cours de sa participation à la direction d'un système de supervision publique et pendant la période de trois ans qui a précédé immédiatement cette participation, n'a pas réalisé de contrôle légal des comptes, n'a pas détenu de droits de vote dans un cabinet d'audit, n'a pas fait partie de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance d'un cabinet d'audit et n'a pas été employée par un cabinet d'audit ou n'y a pas été associée d'une autre manière. ».

La représentante du ministère des Finances signale que le document parlementaire n°6969 comporte un tableau de transposition (p. 49-54) dans lequel est précisé pour chaque option si elle a été transposée ou non.

- 3. 6929 Projet de loi relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés et portant modification de :**
- la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune;
  - la loi modifiée du 1 décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal;
  - la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
  - la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif

Faute de temps, ce point est reporté à la réunion du mardi, 21 juin 2016.

#### **4. Divers**

Les travaux portant sur l'élaboration d'un projet de loi relative aux pouvoirs de sanction et d'intervention de la CSSF sont toujours en cours.

Luxembourg, le 30 juin 2016

Le secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Eugène Berger