

Objet: 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 œuvre 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.**

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 9 juillet 2013 déterminant les conditions de qualification professionnelle des réviseurs d'entreprises en exécution de la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit. (4613PMR)

*Saisine : Ministre des Finances
(21 mars 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet principal de transposer en droit national la directive 2014/56/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014¹ modifiant la directive 2006/43/CE concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés². Ce faisant, il est nécessaire d'apporter également des adaptations aux lois modifiées du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep et du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales dans un souci de cohérence.

Le projet saisit l'opportunité de la transposition pour mettre en œuvre certaines dispositions optionnelles 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 public³ et abrogeant la décision 2005/909/CE de la Commission.

Le projet de loi est accompagné d'un règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 9 juillet 2013 déterminant les conditions de qualification professionnelle des réviseurs d'entreprises en exécution de la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit.

¹ En abrégé ci-après, la « Directive Contrôle Légal Bis ».

² En abrégé ci-après, la « Directive Contrôle Légal Initiale ».

³ En abrégé ci-après, le « Règlement Contrôle Légal ».

Considérations générales

1. Contexte

a. Le projet de loi

La Directive Contrôle Légal Initiale avait donné lieu à la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit⁴. A titre de rappel, cette loi apportait une première innovation en ce qu'elle a introduit en droit luxembourgeois la notion de « réviseur d'entreprise agréé », soit l'équivalent du « contrôleur légal des comptes » au sens de ladite directive. Le réviseur d'entreprises agréé était le seul à pouvoir exercer le contrôle légal des comptes mais également les autres missions lui conférées par la loi à titre exclusif⁵, par opposition au réviseur d'entreprise non-agréé, qui, tout en étant membre de l'institut des réviseurs d'entreprises⁶, et donc tout en répondant aux qualifications prévues pour l'exercice de la profession de réviseur, ne pouvait accomplir les missions précitées. Aujourd'hui, avec la Directive Contrôle Légal Bis, c'est une nouvelle définition du « réviseur légal agréé » qui est apportée. En effet, la seule mission qui le différencie de ses homologues non agréés, sera celle du contrôle légal des comptes, et non plus les missions légales qui pourront dorénavant être accomplies par le réviseur d'entreprises non-agréé.

Allant de pair avec ce nouveau statut du réviseur d'entreprise agréé, une autre innovation a été apportée par la Directive Contrôle Légal Initiale au niveau de la supervision publique. La Commission de surveillance du secteur financier⁷ et l'IRE en deviennent les organes clefs. Le premier est en charge de l'agrément, de l'émission des normes d'audit et de règles en matière de déontologie et de qualité, mais également en charge des sanctions administratives. L'IRE, quant à lui, est responsable notamment des normes concernant les missions autres que le contrôle légal des comptes, du contrôle du respect par ses membres des normes professionnelles et de législation en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et en matière disciplinaire.

Par rapport à cette situation actuelle, le projet de loi sous avis vient réduire le champ de compétence *ratione materiae* de la CSSF en ce qu'il ne prévoit plus l'agrément que pour les réviseurs exerçant le contrôle légal des comptes, mais élargit, d'un autre côté, le champ *ratione personae* puisque la CSSF pourra prononcer des sanctions administratives directement contre les membres des organes d'administration et les membres du comité d'audit des entités d'intérêt public, ou encore contre toute personne physique ou morale responsable d'une infraction aux dispositions du présent projet de loi.

Parmi les autres apports de la Directive Contrôle Légal Bis, il faut relever l'introduction d'un passeport pour les services de contrôle légal des comptes, et, dans cette même optique, une meilleure collaboration des autorités publiques de supervision entre elles, ainsi que l'utilisation de normes d'audit internationales qui restent à établir par la Commission européenne. Enfin, un renforcement des règles d'indépendance des réviseurs est prévu.

⁴ En abrégé ci-après, la « Loi Audit ».

⁵ Par exemple, le contrôle des apports autres qu'en numéraire, les rapports sur les fusions/scissions, etc.

⁶ En abrégé ci-après, l' « IRE ».

⁷ En abrégé ci-après, la « CSSF ».

b. Le projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal vient modifier un règlement sous-jacent portant sur les conditions de qualification professionnelles des réviseurs d'entreprises. Il vient répondre à des besoins pratiques de mise en œuvre.

2. Appréciation globale

a. Projet de loi

La Chambre de Commerce avait largement commenté le projet de loi qui a donné lieu à la Loi Audit⁸. Bien que cette loi devrait être abrogée par le projet de loi sous avis, l'essentiel de ses dispositions seront reprises dans une nouvelle loi. Dès lors, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer aux commentaires qu'elle avait formulés à l'époque. Elle rappelle tout particulièrement le choix questionnable de la CSSF comme autorité publique de supervision alors que le projet de loi sous avis, continuant le mouvement, vient encore renforcer les pouvoirs de la CSSF, notamment à l'égard des administrateurs de sociétés, tantôt de façon directe, tantôt de façon indirecte tel qu'il sera détaillé sous le commentaire des articles. La Chambre de Commerce note également que le problème lié à l'absence de deuxième degré de juridiction contre les décisions du conseil disciplinaire de l'IRE n'a pas trouvé d'écho dans la Loi Audit à l'époque et à nouveau pas dans le projet de loi sous avis. Même si les raisons diffèrent quelque peu de celles invoquées par la Chambre de Commerce, il faut noter que l'IRE, dans sa prise de position du 28 avril sur le projet de loi sous avis, a également fait part de son souhait de modernisation et d'accélération du système de sanctions disciplinaires.

Pour le reste, le projet de loi sous avis transpose fidèlement la Directive Contrôle Légal Bis qui renferme un certain nombre d'options qui sont exercées ou non, mais dans un sens que la Chambre de Commerce estime en général pertinent, sauf à l'article 25 du projet de loi, comme expliqué sous le commentaire de l'article en question.

Néanmoins, les discrétions étatiques, laissées dans la Directive Contrôle Légal Bis mais également, de façon plus surprenante pour ce type d'instrument juridique, dans le Règlement Contrôle Légal, risquent de créer des problématiques au niveau concurrentiel (« *level playing field* »). Ainsi, par exemple, comme expliqué dans l'avis de l'IRE précité, en matière d'assurance qualité, la Chambre de Commerce craint que des incohérences entre les réviseurs luxembourgeois et des réviseurs étrangers ne se retournent au désavantage des premiers, ce qu'il convient bien entendu d'éviter.

Autre remarque ponctuelle s'agissant de l'exercice des options, la Chambre de Commerce constate que, dans la table de concordance annexée au projet de loi sous avis, au niveau des articles 30 *sexies* (1) et (2) et 34 (4), il est inscrit « option non transposée » alors que le texte de la Directive Contrôle Légal Bis ne semble pas vouloir laisser de discrétion nationale. Enfin, la Chambre de Commerce remarque que la colonne de droite du tableau indique toujours « avant-projet de loi » au lieu de vraisemblablement « projet de loi ».

⁸ Avis de la Chambre de Commerce du 22 septembre 2008 relatif au projet de loi n°5872.

b. Projet de règlement grand-ducal

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers à formuler, si ce n'est que les modifications devraient faciliter la mise en œuvre du règlement initial. Pour le surplus, elle se permet de renvoyer à l'avis qu'elle avait émis en date du 23 décembre 2009⁹.

Commentaire des articles

Concernant l'article 20 du projet de loi

L'article 20 du projet de loi a trait à l'indépendance des réviseurs par rapport à l'entité contrôlée. Cette indépendance s'étend aux personnes gravitant autour du réviseur, mais également, s'agissant de l'entité contrôlée, aux instruments financiers émis par cette dernière ou une entité liée à cette dernière.

Dans la mesure où cette disposition aux contours mal définis¹⁰ risque d'occasionner la mise en place de procédures administratives coûteuses et sans valeur ajoutée sur la qualité de l'audit pour ses ressortissants, la Chambre de Commerce estime qu'un règlement CSSF devrait apporter des précisions sur les caractéristiques à partir desquelles le lien de contrôle avec le réviseur ou la détention d'un instrument financier pourraient compromettre l'indépendance du cabinet de révision agréé.

Concernant l'article 25 du projet de loi

Au vu des lourdeurs administratives et des coûts induits par cette disposition optionnelle qui donne aux Etats membres la possibilité d'exiger la tenue d'un registre recensant les divers manquements, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs du texte n'aient pas introduit l'option d'exemption prévue à l'article 24ter paragraphe (2) de la Directive Contrôle Légal Bis pour les manquements mineurs.

Concernant l'article 28 du projet de loi

Le premier alinéa de l'article 28 du projet de loi autorise le réviseur d'entreprises qui effectue le contrôle légal des comptes d'une entreprise faisant partie d'un groupe dont l'entreprise mère est située dans un pays tiers à communiquer les documents destinés à la réalisation du contrôle légal des états financiers consolidés de l'entreprise mère au contrôleur du groupe situé dans un pays tiers.

Or, le deuxième alinéa précise que lorsque l'entreprise fait partie d'un groupe qui établit des états financiers consolidés légaux dans un pays tiers, le réviseur ne peut transmettre les documents qu'aux autorités compétentes des pays tiers concernés et selon les conditions prévues à l'article 60. Il conviendrait dès lors, comme le recommande l'IRE, de supprimer cette contradiction apparente en ajoutant la précision suivante au début du deuxième alinéa :

« Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, le réviseur d'entreprises ... ».

⁹ Avis de la Chambre de Commerce du 23 décembre 2009 relatif au projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions de qualification professionnelle des réviseurs d'entreprises en exécution de la loi relative à la profession de l'audit.

¹⁰ Ces imprécisions sont imputables directement à la Directive Contrôle Légal Bis.

Concernant l'article 29 du projet de loi

Le projet de loi rappelle aux réviseurs, en son article 29, leur devoir de coopération avec les autorités, ce qui dote la CSSF d'un moyen fort pour ensuite demander aux réviseurs d'évaluer le travail des membres des organes d'administration et du comité d'audit, comme c'est déjà partiellement le cas dans les *long form reports* des banques. Il s'agit d'une des manifestations relevées sous les considérations générales du contrôle accru de la CSSF sur les administrateurs.

Concernant l'article 43 du projet de loi

Les articles 43 et suivants du projet de loi sont indiscutablement les dispositions qui sont susceptibles d'impacter le plus fortement les ressortissants de la Chambre de Commerce.

Le paragraphe 1^{er} prévoit les infractions de portée générale pouvant faire l'objet de sanctions par la CSSF. Ces infractions qui ne sont pas prévues par la Directive Contrôle Légal Bis ni Initiale, sont reprises de la Loi Audit. A la différence du régime de sanctions actuellement applicables, les nouvelles dispositions vont permettre à la CSSF de prononcer des sanctions administratives directement contre les membres des organes d'administration et les membres du comité d'audit des entités d'intérêt public, ou encore contre toute personne physique ou morale responsable de l'infraction aux dispositions du projet de loi. Le commentaire de l'article précise que « *cette extension du champ d'application rationae personae se fonde sur les nouvelles dispositions de l'article 30bis paragraphe 1^{er}, de la Directive¹¹ qui englobent les personnes morales et toutes personnes physiques responsables d'une violation de ladite directive et, le cas échéant du règlement UE n°537/2014 parmi les personnes qui devraient pouvoir faire l'objet de sanctions et autres mesures administratives* ». Ainsi, l'article 43 du projet de loi précise la liste des personnes concernées, à savoir :

1. les réviseurs d'entreprises agréés, les cabinets de révision agréés ou un cabinet d'audit ;
La définition de ces destinataires n'appelle pas de commentaire de la part de la Chambre de Commerce.
2. les membres de l'organe d'administration ou de direction d'une entité d'intérêt public ;
La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si l'entité d'intérêt public ne devrait pas être elle-même mentionnée. En comparaison avec le premier tiret, dans lequel le cabinet d'audit est mentionné en plus du réviseur, il est permis de s'interroger pourquoi seuls les administrateurs d'une entité d'intérêt public sont visés .
3. les membres du comité d'audit d'une entité d'intérêt public ;
La directive Contrôle Légal Bis définit le comité d'audit soit comme un comité indépendant, soit un comité de l'organe d'administration ou de surveillance de l'entité contrôlée. Dès lors, si le comité d'audit est un comité de l'organe d'administration ou de surveillance de l'entité contrôlée d'une entité d'intérêt public, ses membres relèvent déjà de l'alinéa précédent. La Chambre de Commerce recommande donc de préciser que cet alinéa ne s'applique qu'aux membres du comité d'audit indépendant d'une entité d'intérêt public. En outre, il devrait être ajoutée une référence à l'exemption de l'article 53 du projet de loi à savoir « *à moins que la PIE soit exemptée en vertu de l'art 53 (5) de mettre en place un comité d'audit* ».

¹¹ Il s'agit de la Directive Contrôle Légal Bis.

4. toute autre personne physique ou morale responsable de l'infraction.

La Chambre de Commerce estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir ce quatrième tiret au paragraphe (1) de l'article 43, les trois premiers tirets touchant l'ensemble des personnes visées par la Directive Contrôle Légal Bis.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 43 du projet de loi contient ensuite une énumération des faits sanctionnables, notamment, les fautes ou négligences professionnelles. La Chambre de Commerce estime que cette infraction nécessitera d'apprécier au cas par cas les comportements pour déterminer ce qui est acceptable et ce qui n'est pas admissible pour les administrateurs et membres des comités d'audit car si les normes applicables sont bien établies et définies pour la profession d'audit (IRE, IFAC etc...), il est difficile de déterminer les normes professionnelles applicables aux membres des conseils et des comités d'audit et les non-auditeurs. Il conviendrait soit de préciser ces normes professionnelles, soit de limiter le champ d'application de cette infraction aux membres d'une profession réglementée. Il aurait peut-être été souhaitable de créer deux articles « 43 », l'un s'adressant aux professionnels de l'audit (l'actuel 43), l'autre (un 43 bis) concernant les infractions / sanctions adressées aux autres personnes. Cela aurait vraisemblablement évité la confusion ou l'utilisation d'un vocabulaire inapproprié pour les administrateurs / comités d'audit.

De même, le non-respect des règles relatives à l'éthique ou à l'honorabilité professionnelle constitue une autre incrimination. Cette infraction nécessitera également d'évaluer l'éthique, la discrétion, l'intégrité, la probité et la bonne réputation des administrateurs et membres des comités d'audit. Les normes en la matière sont bien établies et définies pour la profession de l'audit mais le commentaire précédent s'applique également ici.

Le paragraphe 2 de l'article 43 transpose le catalogue des sanctions et mesures administratives prévues à l'article 30bis, paragraphe 1^{er} de la Directive Contrôle Légal Bis. Ce catalogue a été complété par les sanctions qui prévalaient sous la Loi Audit à l'encontre du réviseur d'entreprises et du cabinet de révision. Cependant, ni la Directive Contrôle Légal Bis, ni le Règlement Contrôle Légal n'apportent de précision sur le niveau des sanctions financières. Après un bref tour d'horizon des Etats membres, le Luxembourg semble vouloir se positionner dans le peloton de tête en termes de sévérité des sanctions. La Chambre de Commerce, même si elle peut comprendre l'intention, ne la partage pas, alors qu'un tel message risque de véhiculer – au contraire - une mauvaise image, laissant penser que la situation était jusqu'à présent trop laxiste. D'une manière générale, la Chambre de Commerce n'est pas en faveur du « *gold plating* » qui implique un accroissement d'obligations et de charges pour ses différents ressortissants, sans qu'un impact en terme de retombées positives ne puisse être mesuré. Par exemple, dans le cas d'une personne physique, une amende administrative d'un montant maximal de 500.000 euros est prévue. C'est un montant élevé au regard de la rémunération perçue par un administrateur. Pour la Chambre de Commerce, il serait souhaitable d'évaluer l'impact de cette disposition sur l'attractivité de la profession, en particulier sur les administrateurs indépendants, alors que ce statut d'administrateur indépendant fait l'objet de promotion en tant qu'outil de bonne gouvernance.

Concernant l'article 52 du projet de loi

L'article 52 du projet de loi prévoit que les entités d'intérêt public qui disposent d'un organe remplissant des fonctions équivalentes à celles d'un comité d'audit peuvent déroger au paragraphe 1^{er} dans les conditions fixées par la CSSF. La Chambre de Commerce estime qu'il serait utile de préciser comment ces conditions seront déterminées (critères généraux émis par la CSSF, examen au cas par cas, ..). De même, la Chambre de Commerce s'interroge quant à

savoir si chaque entité d'intérêt public dans une telle situation devra obtenir une approbation écrite de la CSSF.

S'agissant du paragraphe 6, point b), la Chambre de Commerce relève que le projet de loi utilise le terme « processus d'élaboration de l'information financière » alors que l'article 39 de la Directive Contrôle Légal Bis utilise simplement « processus d'information ». D'après une comparaison du texte de la Directive Contrôle Légal Bis dans différentes langues, il semblerait que la confusion ne puisse se situer dans les traductions. Cependant, il n'appartient pas aux auteurs du projet de loi de corriger éventuellement ces discordances de traduction, d'autant que l'option prise par les auteurs semble faire peser davantage d'obligations sur les ressortissants.

Concernant l'article 54 du projet de loi

L'article 54 du projet de loi met en œuvre l'article 27 du Règlement Audit. La Chambre de Commerce est sceptique quant au pouvoir de la CSSF d'évaluer le travail des comités d'audit prévu à l'article 54 du projet de loi, dans le cadre du suivi de la qualité et de la compétitivité du marché. En effet, le Règlement Audit ne précise ni le champ, ni les critères d'évaluation. La Chambre de Commerce s'interroge si cette évaluation sera limitée au marché proprement dit, par exemple, sur la façon dont le processus de sélection de l'auditeur statutaire s'effectue.

Dans la mesure où les comités d'audit opèrent comme sous-comité du conseil d'administration, ils ne devraient logiquement pas pouvoir traiter de matières qui dépassent le champ de compétences et donc de responsabilités du conseil d'administration.

Concernant l'article 55 du projet de loi

La Chambre de Commerce constate que l'article 36, paragraphe 1 de la Directive Contrôle Légal n'est pas transposé à l'article 55 du projet et s'interroge sur les raisons de cette omission. La coopération entre autorités compétentes est indispensable au bon fonctionnement du marché unique.

Concernant l'article 60 du projet de loi

Toujours concernant la coopération entre les autorités compétentes, mais cette fois, vis-à-vis des autorités de pays tiers, la Chambre de Commerce constate que les paragraphes (1) et (2) de l'article 60 ne mentionnent pas les cabinets d'audit. La Chambre de Commerce, comme l'IRE, est d'avis que les cabinets d'audit devraient être intégrés à ces paragraphes.

Concernant l'article 79 du projet de loi

La Chambre de Commerce partage l'avis de l'IRE selon lequel, compte tenu du risque de réputation de la place de Luxembourg et de la possibilité donnée aux réviseurs d'entreprises et cabinets de révision (non agréés) de réaliser les missions prévues à l'article 1 point (34) lettre b) du Projet, il est nécessaire d'étendre la notification à la CSSF à ceux-ci et de ne pas limiter cette notification aux réviseurs d'entreprises agréés et aux cabinets de révision agréés.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autre observation à formuler.

* * *

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

PMR/DJI