

Luxembourg, le 24 janvier 2020

Concerne : Les 21 amendements au projet de loi 7467 portant notamment modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme [...] en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

Monsieur le Ministre,

Nous avons le plaisir de joindre à la présente l'avis de notre Institut concernant les 21 amendements au projet de loi 7467 portant notamment modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme [...] en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

Vous en souhaitant bonne réception, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre parfaite considération.

Pour le Conseil de l'IRE,



Philippe Meyer
Président

p.j.

AVIS DE L'INSTITUT DES REVISEURS D'ENTREPRISES CONCERNANT :

Les 21 amendements au projet de loi 7467 portant modification de :

- 1. la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
- 2. la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;**
- 3. la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice ;**
- 4. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;**
- 5. la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;**
- 6. la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit,**

en vue de la transposition de certaines dispositions de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE.

La Commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés a adopté 21 amendements au projet de loi en titre (ci-après le « Projet ») pour adresser notamment les oppositions formelles du Conseil d'Etat dans son avis n° 53.533 du 20 décembre 2019 (document parlementaire 7467-03).

L'IRE a pris connaissance du texte des 21 amendements tels que proposés par la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des députés et présente ses commentaires comme suit :

1. AMENDEMENT 3 CONCERNANT L'ARTICLE 3 DU PROJET, POINT 4.

En réponse à une opposition formelle du Conseil d'Etat, il a été décidé d'étendre aux organismes d'autorégulation la disposition prévue à l'article 2 paragraphe 2 alinéa 2 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (ci-après la « *Loi LBC/FT de 2004* »). En ce qui concerne la profession de l'audit, outre la forme du texte qui est à revoir, cet amendement pose de nombreuses difficultés :

1.1. Les professionnels reconnus par la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit (ci-après « *Loi audit* »)

L'article 2 paragraphe 2 alinéa 2 de la Loi LBC/FT de 2004 utilise un vocabulaire propre au secteur financier et au secteur des assurances. L'IRE regrette que les rédacteurs de l'amendement ne se soient pas inspirés de la Loi audit. Il s'agit notamment de l'article 1^{er}, points 3, 7, 9 et 19 ainsi que des articles 6 et 8 de celle-ci.

1.2. Définition de « professionnels de l'audit de droit étranger »

Ni le Projet, ni la Loi LBC/FT de 2004 et, a fortiori, la Loi audit ne définissent le concept de « *professionnels de l'audit de droit étranger* » créant ainsi une insécurité juridique.

- Est-ce que ce concept est limité aux professionnels de l'audit issus d'un Etat membre ?
- Comment savoir si un professionnel issu d'un Etat tiers peut être qualifié de « *professionnel de l'audit de droit étranger* » ? Doit-il être soumis à une loi similaire à la directive (EU) 2006/43/CE telle que modifiée dans son pays d'origine ?
- Etc.

1.3. « Cabinet d'audit »

L'article 2-1 paragraphe 3 exclut les cabinets d'audit, au sens de la Loi audit, de l'étendue des contrôles à exercer par l'IRE. En l'absence d'une définition de « *professionnels de l'audit de droit étranger* », l'amendement proposé introduit dans le texte une confusion par la formulation utilisée.

1.4. Recensement et enregistrement des « professionnels de l'audit de droit étranger »

1.4.1. Cabinets d'audit

En application de l'article 6 de la Loi audit, un cabinet d'audit agréé dans un autre Etat membre est habilité à effectuer des contrôles légaux des comptes [l'article 1^{er}, point 34, alinéa 1^{er}, lettre a) de la Loi audit] au Luxembourg sous certaines conditions. En application de ce même article, il doit s'enregistrer auprès de la CSSF. La CSSF publie le nom de ces cabinets d'audit dans un registre publié sur son site internet.

Sans préjudice du commentaire 1.3 ci-avant, ni le Projet, ni les amendements proposés, ni la Loi audit ne prévoient un « *enregistrement* » lorsque ces cabinets d'audit, issus d'un Etat membre, prestent des services autres que ceux prévus à l'article 1^{er}, point 34, alinéa 1^{er}, lettres a) et b) (voir ci-après) de la Loi audit. L'IRE s'interroge sur la possibilité de les identifier et, a fortiori, de veiller au respect par ceux-ci de leurs obligations professionnelles découlant de la Loi LBC/FT de 2004.

1.4.2. Prestataire ressortissant d'un Etat membre qui preste des services par la voie de la libre prestation de services

En application de l'article 8 de la Loi audit, les activités visées à l'article 1^{er}, point 34, alinéa 1^{er}, lettre b) de la Loi audit peuvent être effectuées par un prestataire ressortissant d'un Etat membre par la voie de la libre prestation de services. Ces professionnels doivent s'enregistrer auprès de la CSSF qui, en application de la Loi audit, n'a pas à publier le nom de ces prestataires ressortissants d'un Etat membre qui prestent des services par la voie de la libre prestation de services.

Puisque ni le Projet, ni la Loi LBC/FT de 2004 ne prévoient l'échange d'information entre la CSSF et l'IRE (plus généralement entre d'une part la CRF, la CSSF et le CAA et, d'autre part, les organismes d'autorégulation), l'IRE s'interroge sur la possibilité de les identifier et, a fortiori, de veiller au respect par ceux-ci de leurs obligations professionnelles découlant de la Loi LBC/FT de 2004.

Par ailleurs, ni le Projet, ni les amendements proposés, ni la Loi audit ne prévoient un « *enregistrement* » lorsque ces prestataires ressortissants d'un Etat membre prestent des services au Luxembourg autres que ceux prévus à l'article 1^{er}, point 34, alinéa 1^{er}, lettres a) et b) de la Loi audit. L'IRE s'interroge sur la possibilité de les identifier et, a fortiori, de veiller au respect par ceux-ci de leurs obligations professionnelles découlant de la Loi LBC/FT de 2004.

1.4.3. Les contrôleurs de pays tiers et les entités d'audit de pays tiers

En l'absence de définition de « *professionnels de l'audit de droit étranger* », l'IRE s'interroge sur le traitement à accorder aux contrôleurs de pays tiers et aux entités d'audit de pays tiers au sens de l'article 1^{er} points 7 et 19 de la Loi audit.

En application de cette loi, ils ne sont pas autorisés à exercer les activités prévues à l'article 1^{er}, point 34, alinéa 1^{er}, lettres a) et b) de la Loi audit. Cependant, qu'en est-il lorsque ces contrôleurs de pays tiers et ces entités d'audit de pays tiers prestent d'autres services au Luxembourg ?

Ni le Projet, ni les amendements proposés, ni la Loi audit ne prévoient un « *enregistrement* » de ces contrôleurs de pays tiers et entités d'audit de pays tiers. L'IRE s'interroge sur la possibilité de les identifier et, a fortiori, de veiller au respect par ceux-ci de leurs obligations professionnelles découlant de la Loi LBC/FT de 2004.

1.5. Contradictions avec la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit

La proposition d'amendement 3 qui modifie l'article 2-1 paragraphe 3 de la Loi LBC/FT 2004, si conservée en l'état, posera, outre l'identification de ces entités, un problème juridique dans son application. En effet, la Loi audit précise les attributions et pouvoirs de l'IRE, son conseil, son président et son conseil de discipline et notamment l'étendue de ceux-ci. La Loi audit limite l'exercice des diverses dispositions aux seuls membres de l'IRE. Il s'agit notamment des dispositions suivantes de la Loi audit (liste non exhaustive des articles) :

- 62 lettre d) qui limite le contrôle LBC/FT aux seuls membres de l'IRE ;
- 63 paragraphe 1 qui limite le pouvoir de l'IRE de procéder à des contrôles et de requérir toutes informations qu'il juge nécessaires auprès de ses membres seulement ;
- 75 précise que le conseil de l'IRE peut émettre une injonction qu'à l'encontre de ses membres ;
- 76 précise que le président de l'IRE peut émettre un rappel à l'ordre qu'à l'encontre de ses membres ;
- 77 précise que le conseil de discipline exerce le pouvoir de sanctions uniquement sur les membres de l'IRE (voir également la limitation aux membres des articles 80, 81 et 84 de la Loi audit).

En application de l'article 61 paragraphe 2 de la Loi audit, l'IRE est composé des réviseurs d'entreprises, des réviseurs d'entreprises agréés, des cabinets de révision et des cabinets de révision agréés.

La rédaction actuelle de l'amendement 3 du Projet est contraire aux dispositions précitées de la Loi audit. Si ce texte est maintenu en l'état, il y aura création d'insécurité juridique ; pire encore, l'IRE, le conseil de l'IRE et le conseil de discipline n'auront aucun pouvoir pour agir à l'encontre des « *professionnels de l'audit de droit étranger* ».

2. AMENDEMENT 18 CONCERNANT L'ARTICLE 43 DU PROJET

L'amendement 18 donne suite au fait que le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité du nouvel article 75 paragraphe 3 de la Loi audit alors que l'article 63 de cette même loi attribue déjà au conseil de l'IRE les pouvoirs de prononcer des injonctions, astreintes et interdictions en application d'article 8-2bis.

Par l'amendement 18, il est proposé de remplacer le « *président de l'IRE* » par le « *conseil de l'IRE* ». L'IRE ne s'oppose pas à cet amendement mais s'étonne que les auteurs ne proposent pas un amendement similaire pour l'article 76 de la Loi audit qui concerne les rappels à l'ordre.

3. AMENDEMENT 20 CONCERNANT L'ARTICLE 45 DU PROJET, POINT 2

En application de l'article 85 de la Loi audit, les décisions du conseil de discipline portant sur des infractions autres que la Loi LBC/FT de 2004 peuvent être attaquées par la voie de l'appel devant la chambre civile de la Cour d'appel. Les décisions du conseil de discipline portant sur des infractions à la Loi LBC/FT de 2004 peuvent être attaquées par la voie de l'appel devant le Tribunal administratif.

L'IRE regrette que les auteurs n'aient pas profité de l'opportunité du Projet pour remplacer, à l'article 85 de la Loi audit, « *chambre civile de la Cour d'appel* » par « *Tribunal administratif* ».

4. AUTRES CONSIDERATIONS

4.1. Logistique des contrôles auprès des « professionnels de l'audit de droit étranger »

L'IRE ne pourra procéder aux contrôles de « *professionnels de l'audit de droit étranger* » qui si les autorités se donnent les moyens d'identifier ces professionnels et de communiquer l'information à l'IRE.

Outre la problématique de l'identification de ces « *professionnels de l'audit de droit étranger* », l'IRE devra mettre en œuvre les moyens humains et financiers nécessaires à la réalisation de ces contrôles. La question de la langue de travail de ces professionnels compliquera d'autant plus la logistique de ces contrôles.

4.2. Approche par les risques

L'article 8-1 paragraphe 4 lettre c) de la Loi LBC/FT de 2004 précise que :

« (4) *Les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation mettent en œuvre une approche de surveillance fondée sur les risques. Dans la mise en œuvre de cette approche, les autorités de contrôle et organismes d'autorégulation : [...] c) fondent la fréquence et l'intensité de la surveillance sur site et hors site sur le profil de risque des professionnels et les risques de blanchiment et de financement du terrorisme existant au Luxembourg. »*

L'IRE constate que ni le Projet, ni la Loi LBC/FT de 2004, ni les amendements, ni la Loi audit :

- n'obligent les autorités judiciaires à informer l'IRE lorsque qu'un réviseur d'entreprises, un réviseur d'entreprises agréé, un cabinet de révision, un cabinet de révision agréé, un cabinet d'audit, un contrôleur légal des comptes, un contrôleur de pays tiers, une entité d'audit de pays tiers, voire un « *un professionnel de l'audit de droit étranger* » a été condamné au Luxembourg pour des faits contraires à la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

- n'obligent l'échange d'information en matière de LBC/FT entre d'une part la CRF, la CSSF et le CAA et d'autre part les organismes d'autorégulation ;
- n'obligent la CSSF à informer l'IRE des noms et de la nature exacte des infractions commises à la Loi audit ayant généré les sanctions prévues à l'article 43 de cette loi. En effet, en application de l'article 45 de la Loi audit, la CSSF a l'obligation d'informer l'IRE de toute mesure prise à l'égard d'un réviseur d'entreprises agréé ou d'un cabinet de révision agréé, sans autre précision.

L'IRE s'interroge sur la mise en œuvre d'une approche par les risques efficaces en l'absence de ces informations.

4.3. Article 2, paragraphe 1^{er}, point 8, article 2-1, paragraphe 3 ; article 4, paragraphe 2, alinéa 2

L'avis du conseil d'Etat du 20 décembre dernier portant sur le Projet souligne à plusieurs reprises l'importance de supprimer les insécurité juridiques du Projet (11 mentions). A cet effet, l'IRE souhaite revenir sur ses commentaires à l'article 2, paragraphe 1^{er}, point 8, article 2-1, paragraphe 3 ; article 4, paragraphe 2, alinéa 2 de la Loi LBC/FT de 2004.

Dans son avis relatif au projet de loi 7128 (document parlementaire 7128 indice 1), son avis du 2 juillet 2019 relatif à l'avant-projet de loi qui donnera naissance au Projet et son avis du 3 octobre 2019 portant sur le Projet, l'IRE avait attiré l'attention sur le fait que les évolutions intervenues dans la profession de l'audit, depuis notamment la mise en œuvre de la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit, remplacée depuis par la loi du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, n'avaient pas été prises en compte.

Depuis 2009 en effet, il est possible d'avoir la qualité de réviseur d'entreprises sans pour autant exercer la profession à titre libéral ou comme associé ou employé dans un cabinet de révision ou un cabinet de révision agréé.

En outre, le GAFI définit l'expression « Entreprises et professions non financières désignées » comme étant « [...] (e) Les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendantes et les comptables ». La notion de comptable est, dans ce contexte, entendue comme englobant les services d'audit.

Le GAFI a également précisé que « *sont exclusivement couverts les membres des professions libérales exerçant à titre indépendant, d'associé ou de salarié dans un cabinet. Ne sont pas couverts les professionnels exerçant au sein d'autres types d'entreprises dont ils sont employés, ni les professionnels travaillant pour un organisme public, qui peuvent déjà être soumis à des mesures de LBC/FT* ».

L'IRE, comme le Conseil d'Etat¹, est d'avis que ces professionnels doivent être exclus du champ d'application de la Loi LBC/FT de 2004. En effet, en application de l'article 4 paragraphe 2 alinéa 2² de la Loi LBC/FT de 2004, le texte actuel entraîne dans le champ d'application de la loi des entreprises ou organismes qui emploient en tant que salariés des professionnels ayant la qualité de réviseur d'entreprises. Tel serait, par exemple, le cas de nombreuses entreprises commerciales, de banques

¹ Voir également l'avis du Conseil d'Etat numéro 52.236 du 15 décembre 2017 et son avis complémentaire du 19 janvier 2018.

² « *Lorsqu'une personne physique relevant de l'une des catégories énumérées à l'article 2, paragraphe 1, exerce son activité professionnelle en tant qu'employé d'une personne morale, les obligations prévues dans la présente section s'appliquent à cette personne morale et non à la personne physique.* »

ou encore de la CSSF. L'IRE est d'avis que c'est l'occasion de supprimer une insécurité juridique et propose de remplacer le texte de l'article 2 paragraphe 1^{er} point 8 comme suit :

« les réviseurs d'entreprises agréés, les réviseurs d'entreprises exerçant à titre d'indépendant, d'associé ou de salarié dans un cabinet de révision ou un cabinet de révision agréé, les cabinets de révision et les cabinets de révision agréés ; ».

Ne pas procéder à cet amendement perpétuera l'insécurité juridique des réviseurs d'entreprises exerçant au sein d'autres types d'entreprises dont ils sont employés de même que pour leurs employeurs.

4.4. Non-publication de l'avis de l'IRE du 3 octobre 2019 portant sur le projet de loi 7467

L'IRE regrette que son avis du 3 octobre 2019 portant sur le projet de loi 7467 n'ait pas été publié sur le site de la Chambre des Députés.

Luxembourg le 24 janvier 2020