

Projet de loi

portant réforme de la Commission des normes comptables et modification de diverses dispositions relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi qu'aux comptes consolidés de certaines formes de sociétés et modifiant:

- (1) le titre II du livre I^{er} du Code de commerce**
- (2) le titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises**
- (3) la section XVI de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales.**

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(16 avril 2013)

Par dépêche du 23 janvier 2013 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de la Justice. Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire ainsi que, à titre d'information, d'un projet de statuts de la Fondation Commission des normes comptables (ci-après la « CNC »).

Par dépêche du 22 février 2013, le Président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la commission juridique. Les amendements étaient accompagnés d'un commentaire ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi intégrant les propositions du Conseil d'Etat que la commission parlementaire a fait siennes et les amendements proposés.

Observations générales

En présentant des amendements au projet de loi sous rubrique, le Gouvernement souhaite prendre en considération les observations exprimées par le Conseil d'Etat quant à la réforme de la CNC et proposer une solution alternative.

Selon l'exposé des motifs, le Gouvernement est en effet parvenu à la conclusion que la CNC ne répond pas aux conditions pour pouvoir être organisée suivant les règles de droit public. Il estime que c'est en conséquence dans le droit privé qu'il convient de rechercher la solution adéquate permettant d'organiser « une CNC moderne, dépassant les clivages traditionnels « secteur public-secteur privé » où l'Etat n'est qu'une partie prenante (certes de premier plan) parmi d'autres, une CNC non dominée par un corps étatique ou professionnel, une CNC fonctionnant sur un mode partenarial et collaboratif « public-privé », dotée de la personnalité civile, autonome d'un point de vue opérationnel, indépendante d'un point de vue financier, capable de s'exprimer en son nom auprès des instances comptables européennes et internationales, reflétant le paysage comptable

luxembourgeois actuel et susceptible de faire face de façon efficace aux défis de la mondialisation comptable ».

Le Gouvernement propose ainsi de constituer une fondation au sens de l'article 27 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif.

Toujours selon l'exposé des motifs, « loin de constituer une « privatisation » d'un service de l'Etat, la réorganisation de la CNC sous la forme d'une fondation de droit privé traduit la volonté du Gouvernement, relayant ainsi le souci du Conseil d'Etat, d'user pour l'organisation et la gestion de la CNC de l'instrument juridique le plus adapté ».

Si le Conseil d'Etat est en mesure d'approuver les objectifs de fond des amendements gouvernementaux à la loi en projet, il marque cependant son désaccord avec les auteurs des amendements quant au choix des moyens et de la forme retenus. Il renvoie à ces fins à son avis du 30 septembre 1997 sur le projet de loi autorisant le Gouvernement à constituer une Fondation « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean » et à lui accorder une aide financière (doc. parl. n° 4219²). Dans cet avis, le Conseil d'Etat a tenu à rappeler que déjà dans son avis du 15 décembre 1995 relatif au projet de loi sur la Fondation Henri Pensis (doc. parl. n° 4095¹), il s'était formellement opposé au choix du Gouvernement de constituer une fondation régie par la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif, plutôt que de retenir une structure de droit public et en particulier un établissement public *sui generis* dont les attributions, les organes et les ressources financières sont fixés par la loi.

En l'occurrence, le Conseil d'Etat persiste à croire que la forme juridique de la fondation telle que régie par le titre II de la prédite loi du 21 avril 1928, que les auteurs entendent adopter pour la structure juridique future de la CNC, ne convient pas, alors que la fondation est, dans l'esprit de la loi modifiée de 1928, une institution de droit privé à finalité philanthropique et que la CNC est destinée à associer des partenaires publics et privés. Par conséquent, le Conseil d'Etat s'oppose formellement aux amendements gouvernementaux que la commission parlementaire semble avoir fait siens, à la lecture du texte coordonné du projet élaboré par celle-ci.

Par contre, vu les objectifs du Gouvernement et les missions qui seront confiées à la future CNC, le Conseil d'Etat propose la constitution d'un groupement d'intérêt économique (GIE), au sens de la loi modifiée du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique, qui regrouperait les acteurs publics et privés intervenant dans le domaine des normes comptables. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte au modèle du Registre de commerce et des sociétés constitué sous la forme juridique du GIE regroupant l'Etat, la Chambre de commerce et la Chambre des métiers, conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises.

Le GIE répond en effet aux besoins tels qu'ils ressortent de l'exposé des motifs des amendements afin de constituer « un organisme réellement indépendant, fédérant l'ensemble des parties prenantes publiques et privées

intéressées au premier plan à l'information comptable et permettant la mise en œuvre sur base volontaire de mécanismes de financement mixtes que ce soit par des apports en ressources financières ou en ressources humaines, techniques et matérielles ». Le GIE constitue une entité dotée de la personnalité morale qui, au sens de la loi précitée, a pour but exclusif de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité. L'activité du groupement doit se rattacher à celle de ses membres et ne peut avoir qu'un caractère auxiliaire par rapport à celle-ci.

Le GIE présente l'avantage d'être soumis à des règles juridiques très souples. Il est également ouvert aux personnes morales de droit public. La forme juridique n'a pas pour objet de prolonger l'activité de ses membres, mais de constituer une plateforme d'échange et de coopération entre ces derniers. Le GIE ne doit pas se substituer à ses membres pour exercer ses activités.

Cette alternative permettra à la fois la réalisation des objectifs poursuivis par la réforme de la CNC, tout en maintenant une grande indépendance tant au niveau des décisions collectives que de l'organisation interne de l'institution.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement et le Parlement à prendre en considération cette autre forme juridique possible pour organiser la future CNC sous forme de GIE.

Le Conseil d'Etat se dispense en conséquence de l'examen des amendements gouvernementaux relatifs à la réorganisation de la CNC sous la forme juridique d'une fondation de droit privé.

Examen des amendements parlementaires

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous avis n'appelle pas d'observation, sauf à écrire « la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif » et « la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés ».

Amendement 3

L'amendement 3 vise à offrir aux sociétés de participation financière le choix entre le schéma de droit commun et un schéma particulier arrêté par règlement grand-ducal. Le commentaire des articles précise que l'expression « sociétés de participation financière » ne vise en fait que les sociétés de gestion de patrimoine familial au sens de la loi modifiée du 11 mai 2007.

Le Conseil d'Etat note que la Chambre des députés invite la CNC à « se pencher sur la question de l'opportunité d'introduire un nouveau schéma sectoriel, mieux adapté aux activités de ces sociétés ». A vrai dire, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que les sociétés de gestion de patrimoine familial relèvent vraiment du champ d'application de cette disposition, alors qu'historiquement la disposition a été introduite pour tenir compte de l'environnement spécifique des sociétés de participation financières dites « holding de 1929 », dont le statut a entretemps été aboli. Il s'y ajoute que les sociétés de gestion de patrimoine familial, telles que définies par la loi précitée, n'ont pas pour vocation première de détenir des participations financières. En définitive, le Conseil d'Etat a également de sérieux doutes que les spécificités sectorielles des sociétés de gestion de patrimoine familial requièrent vraiment un schéma des comptes annuels qui leur soit propre. Il suggère dès lors que la CNC approfondisse son analyse, et il soulève également la question de l'opportunité d'une abolition pure et simple du règlement grand-ducal du 29 juin 1984 relatif au schéma des comptes annuels des sociétés de participation financière.

Amendements 4 à 15

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 avril 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen