

Texte pseudonymisé

Avertissement: Ce document pseudonymisé a une valeur purement informative. Le document original seul fait foi.

**N° 61 / 2026
du 12.03.2026
Numéro CAS-2025-00141 du registre**

**Audience publique de la Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg du
jeudi, douze mars deux mille vingt-six.**

Composition:

Thierry HOSCHEIT, président de la Cour,
Marie-Laure MEYER, conseiller à la Cour de cassation,
Rita BIEL, conseiller à la Cour de cassation,
Marianne EICHER, conseiller à la Cour de cassation,
Carole KERSCHEN, conseiller à la Cour de cassation,

Daniel SCHROEDER, greffier à la Cour.

Entre

1) la société à responsabilité limitée SOCIETE1.) s.à.r.l, établie et ayant son siège social à L-ADRESSE1.), représentée par le gérant, inscrite au registre de commerce et des sociétés sous le numéro NUMERO1.),

2) PERSONNE1.), demeurant à F-ADRESSE2.),

demandeurs en cassation,

comparant par Maître Pierre GOERENS, avocat à la Cour, en l'étude duquel domicile est élu,

et

la COMMISSION DE SURVEILLANCE DU SECTEUR FINANCIER, établissement public, ayant son siège à L-1150 Luxembourg, 283, route d'Arlon, représentée par le comité de direction, inscrite au registre de commerce et des sociétés sous le numéro J26,

défenderesse en cassation,

comparant par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, en l'étude duquel domicile est élu.

Vu l'arrêt attaqué numéro 76/25-VIII-CIV rendu le 12 juin 2025 sous le numéro CAL-2022-00497 du rôle par la Cour d'appel du Grand-Duché de Luxembourg, huitième chambre, siégeant en matière civile ;

Vu le mémoire en cassation signifié le 18 août 2025 par la société à responsabilité limitée SOCIETE1.) s.à.r.l (ci-après « *société SOCIETE1.)* ») et PERSONNE1.) à la COMMISSION DE SURVEILLANCE DU SECTEUR FINANCIER (ci-après « *CSSF* »), déposé le 22 août 2025 au greffe de la Cour supérieure de Justice ;

Vu le mémoire en réponse signifié le 17 octobre 2025 par la CSSF à la société SOCIETE1.) et à PERSONNE1.), déposé le 20 octobre 2025 au greffe de la Cour ;

Sur les conclusions du procureur général d'Etat adjoint Marie-Jeanne KAPPWEILER.

Sur les faits

Selon l'arrêt attaqué et les pièces auxquelles la Cour peut avoir égard, le cabinet d'audit, auprès duquel la demanderesse en cassation sub 2) avait été associée et salariée, avait fait l'objet d'un examen d'assurance qualité par la défenderesse en cassation, prévu à l'article 59 de la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit, telle qu'applicable à l'époque des faits (ci-après « *loi Audit* »). Des manquements ayant été constatés dans le chef de la demanderesse en cassation sub 2), la défenderesse en cassation avait exigé, par décision du 28 février 2014, « *conformément à l'article 61 point e) de la loi audit, que tous les dossiers d'audit du cabinet SOCIETE1.) [auprès duquel la demanderesse en cassation sub 2) exerce ses fonctions de réviseur d'entreprises] soient systématiquement revus par un deuxième réviseur d'entreprise agréé ayant l'autorité nécessaire et que tous les rapports d'audit ainsi que, le cas échéant, les comptes rendus analytiques, émis par le cabinet SOCIETE1.), soient contresignés par ce même réviseur d'entreprise agréé. (...) Que, pour tout nouveau mandat soumis à la surveillance de la CSSF, un accord préalable spécifique de la CSSF soit demandé* », ces mesures ayant été applicables « *avec effet immédiat et (...) amené[es] à perdurer au moins jusqu'à l'issue de notre suivi spécifique* ». Après le rejet d'un premier recours gracieux, les demanderesses en cassation avaient introduit un deuxième recours gracieux auquel la défenderesse en cassation avait partiellement fait droit, en limitant dans le temps l'obligation de « *double signature* ». La défenderesse en cassation avait encore, par une quatrième décision, permis à la demanderesse en cassation sub 2) de lui soumettre, à partir d'une certaine date, de nouvelles demandes de reconnaissance relatives à certains mandats.

Saisi par les demanderesse en cassation, le Président du Tribunal administratif avait ordonné en référé qu'il soit sursis à l'exécution de ces quatre décisions, en attendant la décision au fond. Au fond, le Tribunal administratif avait retenu que c'était à tort que la défenderesse en cassation s'était basée sur l'article 61, alinéa 2, point e), de la loi Audit pour imposer la mesure de « *double signature* » et avait annulé les décisions pour défaut de base légale valable.

Le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, saisi par les demanderesse en cassation, avait dit partiellement fondées leurs demandes en réparation des préjudices subis à la suite de la prise des décisions illégales par la défenderesse en cassation.

La Cour d'appel, par réformation, a dit non fondées les demandes des demanderesse en cassation.

Sur le cinquième moyen de cassation qui est préalable

Enoncé du moyen

« Le moyen reproche à l'arrêt d'avoir refusé d'appliquer le droit commun des articles 1382 et 1383 du Code civil ou de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques aux fautes commises par la CSSF, et d'avoir appliqué le régime dérogatoire de responsabilité résultant de l'article 20 §2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 précité,

Aux motifs que << la loi ne distingue pas >> selon que la faute résulte d'une activité de surveillance ou dans le cadre de son pouvoir de sanction,

Première branche :

Alors que l'article 20 §2, de portée dérogatoire, s'interprète strictement : il ne couvre que les dommages causés, dans l'exercice d'un pouvoir de surveillance prévu par la loi, par le choix et l'application des moyens à l'égard des professionnels surveillés ; qu'il est étranger (i) aux actes ultra vires (pris sans base légale) et (ii) aux actes à caractère répressif ou sanctionnateur relevant de régimes spécifiques ;

qu'en l'état de ses propres constatations (annulation des décisions pour absence de base légale ; effets particulièrement contraignants de la << double signature >>), la Cour d'appel ne pouvait appliquer l'article 20 § 2 précité, de sorte que l'arrêt viole l'article 20 §2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier telle qu'applicable au litige ;

Deuxième branche :

Alors que, la mesure litigieuse sortant du champ de l'art. 20 §2 précité, la Cour d'appel devait statuer sous l'empire du droit commun de la responsabilité

publique ; qu'en s'y refusant, elle a violé l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} septembre 1988 et les articles 1382 et 1383 du Code civil. ».

Réponse de la Cour

Sur les deux branches du moyen réunies

Les demanderesse en cassation font grief aux juges d'appel d'avoir violé les dispositions visées au moyen en ayant appliqué le régime dérogatoire de l'article 20, paragraphe 2, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier (ci-après « *loi CSSF* ») à une faute qui n'aurait pas été commise dans l'exercice de l'activité de surveillance de la défenderesse en cassation, alors que cet article excluait dudit régime dérogatoire les actes « *ultra vires* » et les actes à caractère répressif ou sanctionnateur (première branche), et en ayant refusé d'appliquer à ces actes le droit commun de la responsabilité civile régi par les articles 1382 et 1383 du Code civil ou la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques (ci-après « *loi sur la responsabilité de l'Etat* ») (deuxième branche).

L'article 20 de la loi CSSF, qui dispose

« (1) La surveillance exercée par la Commission n'a pas pour objet de garantir les intérêts individuels des entreprises ou des professionnels surveillés ou de leurs clients ou de tiers, mais elle se fait exclusivement dans l'intérêt public.

(2) Pour que la responsabilité civile de la Commission pour des dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission. »,

ne fait pas de distinction au sein de l'accomplissement de la mission de service public de la défenderesse en cassation entre les actes qui relèvent d'une bonne interprétation de la loi et ceux qui relèvent d'une mauvaise interprétation de la loi ni entre la mission de surveillance *stricto sensu* et les mesures ou sanctions administratives prononcées à la suite de l'exercice de cette mission.

Le législateur a soumis l'ensemble des actes de la défenderesse en cassation au régime dérogatoire de l'article 20, paragraphe 2, de la loi CSSF, excluant le droit commun découlant des articles 1382 et 1383 du Code civil et l'application de la loi sur la responsabilité de l'Etat.

Les juges d'appel n'ont partant pas violé les dispositions visées au moyen.

Il s'ensuit que le moyen, pris en ses deux branches, n'est pas fondé.

Question préjudicielle

Les demanderesse en cassation entendent voir soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

« saisir la Cour constitutionnelle de la question de la constitutionnalité au regard du principe constitutionnel de l'égalité découlant de l'article 15 (1) de la Constitution (anciennement article 10bis § 1 de la Constitution), du régime de responsabilité dérogatoire au droit commun dont bénéficie la Commission de surveillance du secteur financier en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, qui dispose que : << Pour que la responsabilité civile de la Commission pour les dommages individuels subis par les entreprises ou les professionnels surveillés, par leur clients ou par des tiers puissent être engagée, il doit être prouvé que le dommage a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission >>, alors que ce régime s'applique indifféremment à l'ensemble des missions de la CSSF, dont sa mission de prononcer des sanctions – laquelle mission est comparable à la mission du pouvoir judiciaire de l'Etat et ne connaît pas de disparités objectives par rapport au pouvoir judiciaire – et laquelle mission est détachable de la mission principale de surveillance de la CSSF justifiant le régime de responsabilité spécifique. ».

Aux termes de l'article 6, alinéa 2, point c), de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle (ci-après « loi du 27 juillet 1997 »), la juridiction devant laquelle est soulevée une question de constitutionnalité est dispensée d'en saisir la Cour constitutionnelle lorsqu'elle estime que celle-ci a déjà statué sur une question ayant le même objet.

La question préjudicielle proposée tend à soumettre au contrôle de constitutionnalité l'article 20, paragraphe 2, de la loi CSSF, au regard de l'article 10bis de la Constitution en vigueur au moment des faits.

En disant, par arrêt du 1^{er} avril 2011, que « l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, en ce qu'il limite la responsabilité civile de la Commission de surveillance du secteur financier pour les dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers aux dommages causés par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission, n'est pas contraire à l'article 10bis, paragraphe 1^{er}, de la Constitution (...) », la Cour constitutionnelle a constaté l'absence de contrariété du régime dérogatoire de l'article 20, paragraphe 2, de la loi CSSF à l'article 10bis de la Constitution pour tous les actes posés par la défenderesse en cassation dans le cadre de l'accomplissement de sa mission de service public. Elle a ainsi répondu à la question proposée.

Il n'y a partant pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle.

Sur le sixième moyen de cassation qui est préalable

Enoncé du moyen

« Le moyen reproche à l'arrêt d'avoir refusé de saisir la Cour constitutionnelle de la question d'égalité des citoyens devant la loi sur la base de l'article 15 (1) de la Constitution (anciennement article 10bis de la Constitution) relative à l'application de l'art. 20(2) à des actes aux effets sanctionnateurs,

Aux motifs que l'arrêt retient que la Cour serait dispensée, en application de l'article 6, alinéa 2, point c. de la loi du 27.07.1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, de la saisine comme l'arrêt n° 63/11 de la Cour Constitutionnelle du 1er avril 2011 aurait déjà statué sur une question ayant le même objet et qu'il aurait été jugé que le régime dérogatoire de responsabilité institué par l'article 20 §2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier telle qu'applicable au litige ne serait pas contraire au principe de l'égalité devant la loi,

Alors que le cas de dispense prévu à l'article 6, alinéa 2, c) n'est ouvert que si la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet ; or l'arrêt n° 63/11 du 1er avril 2011 se prononce généralement sur la conformité de l'article 20, § 2 au regard de l'égalité, sans trancher la question distincte qui se pose ici, à savoir la portée de la question de l'égalité devant la loi résultant de l'article 20, § 2 précité lorsqu'il est étendu à une mesure sans base légale et aux effets répressifs assimilable à une sanction, ou étant une sanction de part sa nature ;

en jugeant qu'elle serait dispensée de poser la question préjudicielle au motif qu'elle en serait dispensée, l'arrêt viole l'article 6, alinéa 2, c) de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle. ».

Réponse de la Cour

Les demandereses en cassation font grief aux juges d'appel d'avoir violé l'article 6, alinéa 2, point c), de la loi du 27 juillet 1997 en ayant refusé de saisir la Cour constitutionnelle de la question de la conformité de l'article 20, paragraphe 2, de la loi CSSF au principe de l'égalité des citoyens devant la loi découlant de l'article 15, paragraphe 1, de la Constitution (anciennement article 10bis de la Constitution), relativement à des actes sans base légale ou aux effets sanctionnateurs, alors que la Cour constitutionnelle n'aurait pas encore statué sur une question ayant le même objet.

Il résulte de la réponse donnée au cinquième moyen, concernant la demande tendant à voir soumettre une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, que les juges d'appel ont fait l'exacte application de la disposition visée au moyen.

Il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé.

Question préjudicielle

Les demanderesses en cassation entendent voir soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle reproduite au cinquième moyen.

La question de la constitutionnalité de l'article 20, paragraphe 2, de la loi CSSF est sans incidence sur une exacte application de l'article 6, alinéa 2, point c), de la loi du 27 juillet 1997.

Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle.

Sur les troisième et quatrième moyens de cassation réunis qui sont préalables

Enoncé des moyens

le troisième

« Le moyen reproche à l'arrêt de ne pas avoir répondu à des moyens déterminants des conclusions des parties SOCIETE1.) et PERSONNE1.) suivants :

- La persistance de la CSSF malgré les alertes et recours gracieux dénonçant l'illégalité, élément autonome de gravité :

Les conclusions faisaient valoir que << la CSSF a refusé, malgré les demandes à l'amiable et recours gracieux, de revenir sur cette sanction illégale jusqu'à ce que la justice l'y contraigne >>, caractérisant un maintien fautif aggravant le dommage.

- Les effets concrets et immédiats de la mesure sur l'activité et la réputation, comme critères de la gravité au sens de l'art. 20(2) (<< choix et application des moyens >>) :

Les conclusions détaillaient l'impact réputationnel (<< l'affaire a été médiatisée (...) la sanction de double signature "était la mort professionnelle assurée" >>), la désorganisation et les conséquences financières substantielles (impossibilité d'honorer ou de conclure des mandats, arrêt/recul du chiffre d'affaires, difficultés personnelles).

Alors que conformément à l'article 109 de la Constitution et de l'article 249 du Nouveau Code de procédure civile tout arrêt doit être motivé et que le fait pour la Cour de ne pas répondre aux moyens des plaideurs équivaut à un défaut de motivation,

qu'en ne se prononçant pas sur ces conclusions l'arrêt est entaché d'un défaut de motifs et viole les articles 109 de la Constitution et 249 du Nouveau Code de procédure civile. »

et

le quatrième

« Le moyen reproche à l'arrêt d'avoir statué par motifs de pure forme, valant défaut de motifs, en réponse aux moyens des parties demanderesses ayant trait à la nature de la décision litigieuse de double-signature, à ses conséquences, et à l'attitude de la CSSF persévérant dans sa position malgré les recours gracieux la rendant attentive à l'absence de toute base légale,

En ce que la Cour a répondu par une motivation de pure forme pour refuser d'analyser la nature de la décision litigieuse de double-signature et les conséquences qui en découlent en énonçant simplement que << la question de la mesure imposée par la CSSF aux parties intimées sur le fondement de l'article 61 e) de la loi audit est inopérant dans le cadre de l'examen du comportement fautif de la CSSF, de sorte que l'argumentaire des intimées que la double signature serait à assimiler à la sanction de retrait d'agrément n'est d'aucune pertinence >> (arrêt, p. 20),

Alors que cette motivation constitue une motivation de pure forme, équivalant à un défaut de motifs empêchant la Cour de cassation d'effectuer son contrôle,

qu'en se prononçant ainsi, l'arrêt est entaché d'un défaut de motifs et viole les articles 109 de la Constitution et 249 du Nouveau Code de procédure civile. ».

Réponse de la Cour

Les demanderesses en cassation font grief aux juges d'appel d'avoir violé les dispositions visées au moyen dans le cadre de l'examen de la gravité de la faute de la défenderesse en cassation en ayant omis de répondre à leurs moyens concernant « la persistance de la CSSF malgré les alertes et recours gracieux dénonçant l'illégalité » et « les effets concrets et immédiats de la mesure sur l'activité et la réputation » (troisième moyen) et en ayant répondu par des motifs de pure forme à leurs moyens concernant « la nature de la décision litigieuse de double signature », les « conséquences » de cette décision et « l'attitude de la CSSF persévérant dans sa position malgré les recours gracieux la rendant attentive à l'absence de toute base légale » (quatrième moyen).

En tant que tiré de la violation de l'article 109 de la Constitution et de l'article 249 du Nouveau Code de procédure civile, les moyens visent le défaut de réponse à conclusions, constituant une forme de défaut de motifs, qui est un vice de forme.

Une décision judiciaire est régulière en la forme dès lors qu'elle comporte une motivation, expresse ou implicite, sur le point considéré.

Il résulte de l'ensemble du pourvoi que les notions d'effets concrets et immédiats de la mesure sur l'activité et la réputation et de conséquences financières substantielles équivalent à celle de l'importance des préjudices allégués.

En retenant

« La Cour approuve le tribunal d'avoir assimilé la notion de << négligence grave >> à celle de faute lourde, ce qui n'est pas critiqué par les parties. La faute lourde se distingue de la faute simple, non pas par l'importance des préjudices, mais par la gravité intrinsèque du comportement fautif. La question de la qualification de la mesure imposée par la CSSF aux parties intimées sur le fondement de l'article 61 e) de la loi audit est inopérant dans le cadre de l'examen du comportement fautif de la CSSF, de sorte que l'argumentaire des intimées que la mesure de double signature serait à assimiler à la sanction de retrait d'un agrément n'est d'aucune pertinence. »,

les juges d'appel ont motivé leur décision de faire abstraction de la nature de la décision prise et de l'importance des préjudices allégués pour apprécier la gravité de la faute.

Vu l'article 109 de la Constitution et l'article 249 du Nouveau Code de procédure civile.

Les demanderesses en cassation, en faisant valoir *« La faute réside en outre dans le fait d'avoir maintenu cette sanction illégale, alors même que la CSSF a été rendue attentive sur l'illégalité par les différents courriers de la partie requérante. Ce comportement constitue ainsi une faute particulièrement grave »*, avaient articulé un élément de fait dont elles tiraient une déduction juridique de nature à influencer sur la solution du litige, partant un moyen requérant réponse. En ne répondant pas à ce moyen, les juges d'appel ont violé les dispositions visées au moyen.

Il s'ensuit que l'arrêt encourt la cassation.

Sur les demandes en allocation d'une indemnité de procédure

Il serait inéquitable de laisser à charge des demanderesses en cassation l'intégralité des frais exposés non compris dans les dépens. Il convient de leur allouer une indemnité de procédure de 5.000 euros.

La défenderesse en cassation étant à condamner aux dépens de l'instance en cassation, sa demande en allocation d'une indemnité de procédure est à rejeter.

PAR CES MOTIFS,

et sans qu'il y ait lieu de statuer sur les autres moyens de cassation,

la Cour de cassation

casse et annule, sauf en ce qu'il a statué sur le champ d'application de l'article 20, paragraphe 2, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier et sur la constitutionnalité de cette disposition légale, l'arrêt numéro 76/25-VIII-CIV rendu le 12 juin 2025 sous le

numéro CAL-2022-00497 du rôle par la Cour d'appel du Grand-Duché de Luxembourg, huitième chambre, siégeant en matière civile ;

dans cette mesure, déclare nuls et de nul effet ladite décision judiciaire et les actes qui s'en sont suivis, remet les parties dans l'état où elles se sont trouvées avant l'arrêt cassé et pour être fait droit, les renvoie devant la Cour d'appel du Grand-Duché de Luxembourg, autrement composée ;

rejette la demande de la défenderesse en cassation en allocation d'une indemnité de procédure ;

la condamne à payer aux demanderesses en cassation une indemnité de procédure de 5.000 euros ;

ordonne qu'à la diligence du Procureur général d'Etat, le présent arrêt soit transcrit sur le registre de la Cour d'appel du Grand-Duché de Luxembourg et qu'une mention renvoyant à la transcription de l'arrêt soit consignée en marge de la minute de l'arrêt annulé.

condamne la défenderesse en cassation aux frais et dépens de l'instance en cassation, avec distraction au profit de Maître Pierre GOERENS, sur ses affirmations de droit.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par le président Thierry HOSCHEIT en présence du premier avocat général Monique SCHMITZ et du greffier Daniel SCHROEDER.

**Conclusions du Parquet Général
dans l'affaire de cassation**

SOCIETE1.) S.à.r.l. et PERSONNE1.)

contre

**COMMISSION DE SURVEILLANCE DU SECTEUR FINANCIER
(en abrégé CSSF)**

(CAS-2025-00141)

Le pourvoi en cassation introduit par la société à responsabilité limitée SOCIETE1.) (ci-après la société SOCIETE1.)) et PERSONNE1.), par un mémoire en cassation signifié le 18 août 2025 à la partie défenderesse en cassation, et déposé au greffe de la Cour Supérieure de Justice le 22 août 2025, est dirigé contre un arrêt n°76/25-VIII-CIV, rendu par la Cour d'appel de et à Luxembourg, huitième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement, en date du 12 juin 2025 (n° CAL-2022-00497 du rôle). Cet arrêt ne semble pas avoir été signifié aux parties demanderesses en cassation.

Le pourvoi en cassation a dès lors été interjeté dans les forme et délai prévus aux articles 7 et 10 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation.

La COMMISSION DE SURVEILLANCE DU SECTEUR FINANCIER (ci-après CSSF) a signifié un mémoire en réponse le 17 octobre 2025 et l'a déposé au greffe de la Cour le 20 octobre 2025¹.

Ayant été signifié et déposé au greffe de la Cour dans le délai de deux mois à compter du jour de la signification du mémoire en cassation, conformément aux articles 15 et 16 de la loi précitée du 18 février 1885, ce mémoire est à considérer.

¹ Aux termes de l'article 5 de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972, approuvée au Luxembourg par la loi du 30 mai 1984 portant 1) approbation de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972 ; 2) modification de la législation sur la computation des délais, « [t]out délai qui expirerait un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou un jour férié de rechange, est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant (...) Pour l'application de la présente disposition, le samedi est assimilé à un jour férié ». En l'espèce, le délai de deux mois a expiré le samedi 18 octobre 2025, de sorte qu'il a été prorogé jusqu'au lundi 20 octobre 2025.

Sur les faits et antécédents :

La société SOCIETE1.) est une société créée en 2013 par PERSONNE1.) pour y exercer la profession de réviseur d'entreprise agréé. PERSONNE1.) est associée et gérante unique de la société.

PERSONNE1.) a fait l'objet d'un examen assurance qualité par la CSSF en octobre 2013, tel que prévu à l'article 59 de la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit (ci-après la loi audit).

Suite à des manquements constatés, la CSSF a exigé dans une décision du 28 février 2014 « *sur base de l'article 61 point e) de la loi audit, que tous les dossiers d'audit du cabinet SOCIETE1.) soient systématiquement revus par un réviseur d'entreprise agréé ayant l'autorité nécessaire et que tous les rapports d'audit ainsi que, le cas échéant, les comptes rendus analytiques, émis par le cabinet SOCIETE1.), soient contresignés par ce même réviseur d'entreprises agréé* ». Cette mesure était « *applicable avec effet immédiat et amenée à perdurer jusqu'à l'issue de notre suivi spécifique (...)* ».

Par courrier du 26 mai 2014, la société SOCIETE1.) et PERSONNE1.) ont introduit un recours gracieux contre la décision précitée. Par décision du 5 juin 2014, ce recours a été rejeté.

En faisant valoir que la mesure prise par la CSSF à l'égard de la société SOCIETE1.) ne reposerait sur aucune base légale, dès lors que l'article 61 point e) de la loi audit, ne figurerait pas parmi les mesures à prendre par la CSSF à la suite d'un manquement constaté lors d'un contrôle assurance qualité, le mandataire des parties demanderesse en cassation a, par courrier du 7 juillet 2014, demandé à la CSSF de reconsidérer sa position et a introduit un nouveau recours gracieux contre la décision précitée.

Par décision du 25 juillet 2014, la CSSF a partiellement fait droit au recours gracieux des demandeurs et décidé de limiter les effets de la mesure de « double signature » à 12 mois.

Par courrier du 29 juillet 2014, le mandataire des parties demanderesse en cassation a demandé à la CSSF de permettre à ses mandants de « rechercher déjà avant le 1er mars 2015 des nouveaux mandats » et il a sollicité une « réduction supplémentaire de la mesure de « double signature » de 3 mois ».

Par décision du 14 août 2014, la CSSF a « permis à Madame PERSONNE1.) de soumettre avant le 1er mars 2015 des demandes de reconnaissance relatives aux mandats de contrôle légal des comptes pour des exercices clos à compter du 1er mars 2015, même en l'absence d'un cosignataire pour ces missions ». En revanche, elle n'a pas réservé de suite favorable à la demande de PERSONNE1.) tendant à se voir accorder « une réduction supplémentaire de la mesure de « double signature » pour une période de 3 mois ».

Par requête déposée le 3 septembre 2014, PERSONNE1.) et la société SOCIETE1.) ont introduit un recours devant le tribunal administratif, tendant à la réformation, sinon à l'annulation des décisions de la CSSF des 28 février, 5 juin, 25 juillet et 14 août 2014, portant obligation à l'égard de la société SOCIETE1.) et de PERSONNE1.) de faire systématiquement revoir par un deuxième réviseur d'entreprises agréé tous les dossiers d'audit et de faire contresigner tous les rapports d'audit, ainsi que, le cas échéant, les comptes rendus analytiques, émis par ladite société, par ce même réviseur d'entreprises.

Par requête déposée au tribunal administratif le 11 septembre 2014, PERSONNE1.) et la société SOCIETE1.) ont demandé à voir instituer un sursis à exécution, sinon une mesure de sauvegarde par rapport aux décisions prises par la CSSF en date des 28 février, 5 juin, 25 juillet et 14 août 2014.

Par ordonnance rendue contradictoirement le 25 septembre 2014, le président du tribunal administratif a déclaré la requête fondée et a ordonné qu'il soit sursis à l'exécution des décisions prises par la CSSF à l'encontre de PERSONNE1.) et de la société SOCIETE1.) en date des 28 février, 5 juin, 25 juillet et 14 août 2014, en attendant que le tribunal administratif se soit prononcé au fond sur le mérite du recours introduit par les parties requérantes.

Par jugement du 28 septembre 2015, le tribunal administratif a retenu en substance que c'est à tort que la CSSF « *s'est basée sur l'article 61, alinéa 2, point e) de la loi du 18 décembre 2009 en tant que base légale des décisions précitées, étant donné que les mesures y visées, d'ailleurs non autrement précisées quant à leur nature, ni dans la disposition légale en question ni dans le commentaire afférent, figurent parmi les droits inclus dans le pouvoir d'enquête de la CSSF et ne sont dès lors susceptibles d'enquête voire d'une expertise en cours initiée par la CSSF, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Considérant que dans le cadre de l'examen d'assurance qualité effectué par la CSSF celle-ci aurait exclusivement pu se baser sur les dispositions de l'article 60 de la loi du 18 décembre 2009 et choisir l'une des mesures y expressément prévues, le tribunal administratif a retenu que l'article 61 de la loi du 18 décembre 2009 ne saurait constituer la base légale des décisions sous examen. En l'absence de toute autre base légale indiquée dans les décisions en question* », le tribunal a retenu qu'elles encourent l'annulation, dans le cadre du recours en réformation, pour défaut de base légale valable.

Estimant que la CSSF a engagé sa responsabilité sur la base de l'article 1er alinéa 1er de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, (ci-après la loi du 1er septembre 1988), sinon sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil, pour avoir fondé ses décisions sur des bases illégales, la société SOCIETE1.) a assigné la CSSF par acte d'huissier de justice du 27 septembre 2018 devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, pour la voir condamner au titre de réparation du préjudice subi suite à la perte de clients au paiement du montant de 127.000 € du montant de 223.131.- euros au titre de réparation de la perte de chance de développer son chiffre d'affaires, du montant de 8.397,50.- euros au titre des frais d'avocat, du montant de 6.250.- euros au titre des frais d'agrément de la CSSF, et du montant de 25.000 € au titre de réparation du préjudice moral, à chaque fois avec les intérêts légaux à compter du 28 février 2014, sinon de la demande en justice jusqu'à solde.

Suivant acte d'huissier de justice du même jour, PERSONNE1.) a assigné la CSSF devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, pour la voir condamner à lui payer la somme de 120.000.-euros au titre de réparation de son préjudice, avec les intérêts légaux à compter du 28 février 2014, sinon de la demande en justice jusqu'à solde.

Par ordonnance du juge de la mise en état, les deux rôles ont été joints.

Par jugement rendu contradictoirement le 11 février 2022, le tribunal a condamné la CSSF à payer à la société SOCIETE1.) le montant de 23.897,50.- euros avec les intérêts légaux sur le montant de 10.000.- euros à partir du 27 septembre 2018, jusqu'à solde, et il a condamné la CSSF à payer à PERSONNE1.) le montant de 5.000.-euros.

Pour le surplus, le tribunal a ordonné une expertise comptable avant tout autre progrès en cause.

Par acte d'huissier de justice du 11 mai 2022, la CSSF a relevé appel de ce jugement.

En date du 12 juin 2025, la Cour d'appel a rendu un arrêt dont le dispositif se lit comme suit :

« la Cour d'appel, huitième chambre, siégeant en matière civile, statuant contradictoirement ;

rejette le moyen tiré de l'exception du libellé obscur de l'acte d'appel du 11 mai 2022 ;

reçoit les appels principal et incidents ;

dit non fondé les appels incidents ;

dit fondé l'appel principal ;

réformant :

dit non fondée la demande de PERSONNE1.) et de la société à responsabilité limitée SOCIETE1.) tendant à voir engager la responsabilité de la Commission de surveillance du secteur financier sur base de l'article 20 de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier ;

décharge la Commission de surveillance du secteur financier de la condamnation prononcée à son égard au profit de la société SOCIETE1.) au titre de la perte de chance de développer son chiffre d'affaires, et de la réparation au titre de dommage moral et de la condamnation prononcée à son égard au profit de PERSONNE1.) au titre de réparation du dommage moral ;

dit qu'il n'y a pas lieu d'instituer une mission d'expertise dans le cadre de la demande de la société SOCIETE1.) tendant à se voir indemniser de la perte de chiffre d'affaires, voire de la perte pour les années 2015 à 2017 suite à la perte du client PERSONNE2.) ayant mandaté la société SOCIETE1.) ;

confirme le jugement entrepris en ce que le tribunal a condamné la Commission de surveillance du secteur financier à payer à la société à responsabilité limitée SOCIETE1.) la somme de 8.397,50 € au titre de remboursement des frais d'avocat et la somme de 2.000 € au titre des frais d'agrément ;

dit non fondées les demandes de PERSONNE1.) et de la société à responsabilité limitée SOCIETE1.) en allocation d'une indemnité de procédure pour l'instance d'appel ;

condamne la société à responsabilité limitée SOCIETE1.) et PERSONNE1.) conjointement aux frais et dépens des deux instances. »

Cet arrêt fait l'objet du présent pourvoi.

Si votre Cour devait faire droit au cinquième ou au sixième moyen de cassation, les quatre premiers moyens deviendraient sans objet. Les cinquième et sixième moyens sont dès lors préalables.

Sur le cinquième moyen qui est préalable:

Le cinquième moyen fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir refusé d'appliquer le droit commun des articles 1382 et 1383 du Code civil ou de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques aux fautes commises par la CSSF, et d'avoir appliqué le régime dérogatoire de responsabilité prévu à l'article 20 § 2 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier (ci-après la loi du 23 décembre 1998), qui dispose :

« Pour que la responsabilité civile de la Commission pour des dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers puisse être engagée, il doit être prouvé que le dommage a été causé par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission. »

Ce moyen s'articule en deux branches, qui font valoir que le régime spécial de responsabilité civile de la CSSF ne s'appliquerait pas à tous les dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers, et causés par la CSSF dans l'accomplissement de sa mission de service public. Ainsi seraient exclus, malgré la formulation très générale du texte, les actes *ultra vires* et les actes à caractère répressif ou sanctionnateur relevant de régimes spécifiques.

L'article 20 § 1 de la loi du 23 décembre 1998 vise l'objet de la mission de surveillance de la CSSF en termes généraux:

« La surveillance exercée par la Commission n'a pas pour objet de garantir les intérêts individuels des entreprises ou des professionnels surveillés ou de leurs clients ou de tiers, mais elle se fait exclusivement dans l'intérêt public. »

Ni ce § 1er ni le § 2 ne peuvent servir de fondement à la distinction à laquelle souhaitent procéder les parties demanderesse en cassation. En se rapportant aux travaux parlementaires, on constate aisément que l'intention du législateur était de soumettre toute l'activité de la CSSF à un régime de responsabilité dérogatoire :

« Selon les termes du paragraphe (2). la responsabilité de la Commission n'est pas pour autant illimitée. Il s'agit en effet d'éviter que tout dommage résultant d'une erreur ou faute d'un surveillé ne puisse être automatiquement mis charge des moyens financiers de la Commission. Pour que la responsabilité soit engagée, il faut que les plaignants établissent la faute et le lien de causalité, c'est-à-dire prouvent que le dommage est l'effet direct d'une négligence grave et non seulement d'une erreur d'appréciation commise par la Commission dans le choix et l'application de moyens de la surveillance. L'adéquation des moyens retenus par la Commission

est à mesurer aux standards qui sont appliqués par d'autres autorités de surveillance, en particulier de l'Union Européenne². »³

Il ressort encore des travaux parlementaires que la Chambre de commerce a souhaité voir soumettre l'action de la CSSF au droit commun de la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, telle que régie par la loi précitée du 1^{er} septembre 1988. Malgré cela, la version actuelle de l'article 20 §2 a été maintenue et a été approuvée par le Conseil d'Etat qui a insisté sur le caractère particulier d'une limitation de responsabilité du genre de celle introduite par l'article 30, paragraphes (2) et (3), dans la loi organique de l'IML par la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier.⁴

Il en découle que le législateur a choisi, de manière délibérée et après discussions, de ne pas soumettre l'action de la CSSF au droit commun de la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, telle que régie par la loi du 1^{er} septembre 1988.

Tant dans la formulation de l'article 20 § 2 de la loi du 23 décembre 1998 que dans les travaux parlementaires, il ne se trouve aucun élément permettant de conclure qu'il faudrait interpréter cette disposition dans le sens voulu par les parties demanderesse en cassation.

Le moyen n'est pas fondé.

Quant à la question préjudicielle proposée dans le dispositif du mémoire en cassation :

Cette question préjudicielle est basée sur la prémisse que le pouvoir de la CSSF de prononcer des sanctions serait entièrement détachable de sa mission de surveillance, et elle tend à obtenir de la part de la Cour constitutionnelle la confirmation que l'article 20 § 2 est à interpréter en ce sens. Or, l'interprétation d'une loi ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle. Il n'y a dès lors pas lieu de saisir la Cour constitutionnelle de la question préjudicielle proposée.

Sur le sixième moyen qui est également préalable:

Le sixième moyen reproche à la décision entreprise d'avoir violé l'article 6, alinéa 2, c) de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle pour avoir refusé de saisir la Cour constitutionnelle de la question de l'égalité des citoyens devant la loi sur la base de l'article 15(1) de la Constitution (anciennement article 10 *bis* de la Constitution) relative à l'application de l'article 20 §2 à des actes aux effets sanctionneurs, au motif que la Cour constitutionnelle aurait déjà statué sur une question ayant le même objet.

² En droit de l'Union, il était toujours admis que la responsabilité non contractuelle de l'Union concernant les actes normatifs impliquant des choix de politique économique ne pouvait être engagée qu'en présence d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers (CJUE arrêt du 2 décembre 1971, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt c/ Conseil*, 5/71, Rec. 975). L'arrêt *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA et J.-J. Goupil c/ Commission* du 4 juillet 2000 (n° C-352/98 P) a procédé à une unification du régime de responsabilité non contractuelle autour de cette exigence d'une violation suffisamment caractérisée.

³ doc. parl. n°4469, Commentaire des articles, articles 18- 21, p.15

⁴ avis du Conseil d'Etat du 1.12.1998, p. 6, article 21 (20 selon le Conseil d'Etat)

Il convient de relever qu'au moment où la CSSF a pris les décisions litigieuses, c'était l'ancienne version de la Constitution qui était en vigueur, de sorte que le principe d'égalité était encore garanti par l'article 10 *bis* de la Constitution et non pas par l'article 15.

L'article 6, alinéa 2, de la loi du 27 juillet 1997 précitée, dispose :

« Une juridiction est dispensée de saisir la Cour Constitutionnelle lorsqu'elle estime que :

- a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement;*
- b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement;*
- c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet. »*

L'obligation pour le juge « ordinaire » de saisir la Cour constitutionnelle au regard des cas de dispense prévus à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997, précitée, est une question récurrente dans la jurisprudence de votre Cour. Même si les cas de dispense prévus à l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 précitée donnent aux juges du fond une marge de manœuvre pour considérer qu'une question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement, encore doivent-ils motiver correctement leur décision de ne pas procéder à un renvoi, et leur motivation doit reposer sur l'indication d'éléments de fait suffisants pour ne pas être sanctionnée pour défaut de base légale.

En l'espèce, les juges d'appel ont motivé leur refus de saisir la Cour constitutionnelle comme suit:

« La Cour constate que ni la première hypothèse, à savoir l'absence de pertinence de la question pour la solution du litige, ni la deuxième hypothèse, à savoir que la question est dépourvue de fondement, ne sont données en l'espèce.

Quant à la troisième hypothèse prévue par l'article 6 alinéa 2 précité, tel que relevé à bon droit par le tribunal, par un arrêt du 20 octobre 2010, la Cour d'appel avait saisi la Cour constitutionnelle de la question de la constitutionnalité, au regard du principe constitutionnel de l'égalité découlant de l'article 10bis paragraphe 1er de la Constitution, du régime de responsabilité dérogatoire au droit commun dont bénéficie la CSSF.

Après avoir rappelé que le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à conditions que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, la Cour constitutionnelle a entre autres retenu que « ce régime d'atténuation de responsabilité, dérogatoire au principe de la responsabilité civile délictuelle de droit commun, est rationnellement justifié ; qu'il est adapté aux objectifs à atteindre et, compte tenu du fait que la Commission reste responsable de la négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de sa mission, il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre l'atténuation de sa responsabilité et les objectifs visés » (...) » et « que l'article 20, paragraphe 2 de la loi du 23 décembre 1998 (...), en ce qu'il limite la responsabilité civile de la Commission pour les dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers aux dommages causés par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission, n'est dès lors pas contraire à l'article 10bis, paragraphe 1er de la Constitution ».

C'est partant à juste titre que le tribunal a retenu que dans la mesure où la Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée sur la question du principe constitutionnel de l'égalité

découlant de l'article 10 bis, paragraphe 1er de la Constitution, la demande des parties SOCIETE1.) et PERSONNE1.) tendant à voir saisir la Cour constitutionnelle, est à rejeter. »

En refusant le renvoi au motif que la Cour constitutionnelle avait déjà statué sur une question ayant le même objet par un arrêt rendu en date du 1^{er} avril 2011, les juges d'appel ont correctement motivé leur décision et ont fait une application correcte de l'article 6, alinéa 2, c) de la loi du 27 juillet 1997.

Le moyen n'est pas fondé.

Subsidiairement :

A supposer que votre Cour contrôle non seulement la motivation par laquelle les juges du fond ont refusé de saisir la Cour constitutionnelle, mais procède également à un contrôle concret du motif de dispense, il y a lieu de constater que c'est à juste titre que les juges du fond ont retenu que la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.

L'arrêt n°00063 du registre rendu par la Cour constitutionnelle en date du 1^{er} avril 2011, auquel se réfère l'arrêt dont pourvoi, avait pour objet la question de la conformité du régime dérogatoire de la responsabilité civile de la CSSF prévu à l'article 20 § 2 de la loi du 23 décembre 1998 à l'article 10 bis de la Constitution:

« Considérant que le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ;

Considérant que la situation de la Commission, de l'Etat, des autres personnes morales de droit public et des particuliers est comparable en ce que, pour chacun d'eux, la responsabilité civile est susceptible d'être engagée pour faute délictuelle.

Considérant que la différence entre les régimes de responsabilité de la Commission d'une part, de l'Etat et des personnes morales de droit public, en ce qui concerne leurs services administratifs et judiciaires, et des particuliers d'autre part, procède de la mission de surveillance prudentielle du secteur financier conférée à la Commission, cette mission constituant un critère objectif de disparité ;

Considérant que le Commissariat aux assurances et l'Institut luxembourgeois de régulation, autorités prudentielles dans leurs domaines respectifs, bénéficient également d'un régime de responsabilité limitée aux négligences graves commises dans l'exercice de leurs missions ;

Considérant que le régime spécifique de la responsabilité de l'autorité de surveillance du secteur financier se meut dans un contexte international où les organes de surveillance étrangers ont été peu à peu soumis à un régime de non-responsabilité totale ou partielle sinon d'atténuation de responsabilité ;

Considérant que le législateur, en instaurant un régime particulier d'atténuation de responsabilité de l'autorité chargée de la surveillance prudentielle du secteur financier, d'une « mission de police générale destinée à assurer dans l'intérêt public le bon fonctionnement du système financier dans son ensemble », (Doc.parl. Projet de loi N° 3600.3, Amendement

gouvernemental, page 2) avait pour objectif d'éviter une responsabilité qui, eu égard aux « enjeux potentiellement énormes » et à la spécificité de la mission de l'Institut monétaire luxembourgeois, actuellement la Commission de surveillance du secteur financier, exposerait l'organe de surveillance, en cas de soumission de son activité au droit commun de la responsabilité pour faute la plus légère à un risque financier illimité ;

Considérant que l'article 20, paragraphes 1er et 2, de la loi portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, repris de l'article 30, paragraphes 2 et 3, inséré par la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier dans la loi du 20 mai 1983 portant création d'un Institut Monétaire luxembourgeois, article qui a introduit un régime de responsabilité exigeant la preuve d'une négligence grave des services de l'organisme de surveillance, vise surtout à empêcher la recherche systématique de la responsabilité de l'autorité de surveillance du secteur financier, du contrôleur, plutôt que celle des professionnels surveillés du secteur financier, les contrôlés, et à éviter que la responsabilité de ces derniers ne soit absorbée par celle de la Commission ;

Que pareille recherche de responsabilité risque d'intervenir d'autant plus que dans un système de responsabilité tel le système luxembourgeois, où, en cas de concours de fautes d'inégale importance, le mécanisme de l'obligation in solidum oblige l'auteur d'une faute n'ayant contribué que dans une faible ou moindre proportion à la genèse du dommage à supporter l'intégralité de la réparation à l'égard de la victime, sauf son recours contre les coresponsables, vain en cas de défaillance de ceux-ci ; qu'il en résulterait la mise à contribution systématique d'un responsable à priori de seconde ligne ;

Considérant qu'il s'ensuit que le régime d'atténuation de responsabilité de l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, dérogoratoire au principe de la responsabilité civile délictuelle de droit commun, est rationnellement justifié ; qu'il est adapté aux objectifs à atteindre et, compte tenu du fait que la Commission reste responsable de la négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de sa mission, il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre l'atténuation de sa responsabilité et les objectifs visés ;

Que l'article 20, paragraphe 2, de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, en ce qu'il limite la responsabilité civile de la Commission pour les dommages individuels subis par des entreprises ou des professionnels surveillés, par leurs clients ou par des tiers aux dommages causés par une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission de service public de la Commission, n'est dès lors pas contraire à l'article 10bis, paragraphe 1er, de la Constitution ; »

La Cour constitutionnelle a donc jugé que le régime dérogoratoire de la responsabilité civile de la CSSF n'est pas contraire à l'article 10bis, paragraphe 1er, de la Constitution en raison de la spécificité de sa mission de service public. Il en découle que l'arrêt attaqué a correctement pu retenir que la Cour constitutionnelle avait déjà statué sur une question ayant le même objet, y compris en ce qui concerne l'argument des parties demandereses en cassation faisant valoir que la mission de la CSSF consistant à prononcer des sanctions serait comparable à la mission du pouvoir judiciaire de l'Etat et ne connaîtrait pas de disparités objectives par rapport au pouvoir judiciaire.

Dans les motifs précités de son arrêt, la Cour constitutionnelle a en effet retenu l'existence d'une telle disparité :

« Considérant que la différence entre les régimes de responsabilité de la Commission d'une part, de l'Etat et des personnes morales de droit public, en ce qui concerne leurs services administratifs et judiciaires, et des particuliers d'autre part, procède de la mission de surveillance prudentielle du secteur financier conférée à la Commission, cette mission constituant un critère objectif de disparité ; ».

Le moyen n'est pas fondé.

Quant à la question préjudicielle proposée dans le dispositif du mémoire en cassation :

Dans la mesure où cette demande de renvoi est formulée dans le cadre du sixième moyen, il y a lieu de la rejeter, étant donné qu'elle est étrangère au grief invoqué dans ce moyen, qui consiste à reprocher aux juges d'appel une mauvaise application de la dispense prévue à l'article 6, alinéa 2, c) de la loi du 27 juillet 1998.

Subsidiairement :

Aux termes de l'article 6, alinéa 2, de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, une juridiction est dispensée de saisir la Cour constitutionnelle à titre préjudiciel lorsqu'elle estime que:

- a) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement;
- b) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement;
- c) la Cour Constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.

Compte tenu de la réponse à donner au sixième moyen, votre Cour est dispensée de saisir la Cour constitutionnelle, étant donné que celle-ci a déjà statué sur une question ayant le même objet.

Sur le premier moyen de cassation:

Le premier moyen fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir retenu que la CSSF aurait commis une erreur d'interprétation et que son comportement ne caractérisait pas une « négligence grave » au sens de l'article 20 §2 de la loi du 23 décembre 1998.

Le moyen s'articule en trois branches.

La première branche du moyen reproche à l'arrêt attaqué de ne pas avoir retenu la qualification de « négligence grave » au sens de l'article 20 § 2 de la loi du 23 décembre 1998, alors qu'elle a constaté l'erreur commise par la CSSF, qui réside dans le fait d'avoir considéré qu'elle a agi dans le cadre d'une enquête et non pas dans le cadre de l'examen assurance qualité, ce qui a conduit à ce qu'elle prenne une mesure sans base légale valable.

Dans son jugement rendu en date du 28 septembre 2015, le tribunal administratif a constaté que la CSSF ne pouvait pas prendre les décisions litigieuses sur la base de l'article 61, alinéa 2, point e) de la loi du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit, et il les a annulées. La CSSF a dès lors commis une erreur de droit, voire une illégalité. Toute erreur commise n'est toutefois pas

constitutive d'une « négligence grave », sinon le régime dérogatoire de responsabilité de la CSSF serait dépourvu de tout sens.

Les parties demanderesses en cassation demandent en substance à votre Cour de contrôler si c'est à bon droit que les juges d'appel n'ont pas considéré que l'erreur commise par la CSSF était tellement évidente qu'elle est constitutive d'une « négligence grave » équipollente à une faute lourde.

Or, traditionnellement votre Cour considère que l'appréciation de la faute ressort du pouvoir souverain des juges du fond et échappe au contrôle de la Cour de cassation⁵. Il en est de même en ce qui concerne l'appréciation de la faute grave⁶ ou de la faute lourde⁷.

En suivant cette jurisprudence bien établie, votre Cour décidera que le premier moyen, pris en sa première branche, ne saurait être accueilli.

Subsidiairement :

Contrairement à la Cour de cassation luxembourgeoise, la Cour de cassation française contrôle la qualification de la faute lourde, notamment en matière de responsabilité de l'Etat : Lorsque la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux de la justice est recherchée sur la base de l'article L.141-1 du Code de l'organisation judiciaire, la Cour de cassation considère que « *la faute lourde s'entend de toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission* ». ⁸ Une simple erreur d'appréciation ne suffit pas pour retenir l'existence d'une faute lourde, ni dans le cadre du prédit article L.141-1 du Code de l'organisation judiciaire⁹, ni dans le cadre de l'ancien article L.781-1 (abrogé et remplacé par l'actuel article L.141-1 du même code)¹⁰.

Au cas où votre Cour décidait de contrôler la qualification de la faute retenue par les juges du fond, il est utile de rappeler qu'en droit luxembourgeois, « *[l]a faute lourde est à interpréter de manière restrictive* ¹¹ ».

En l'espèce les juges d'appel ont exposé par une motivation exhaustive¹² et sans se contredire pourquoi ils ne considèrent pas la faute commise par la CSSF comme une « négligence grave » en

⁵ Cass. n° 04/05 du 13.01.2005, n° 2145 du registre, réponse au 1^{er} moyen ; Cass. n° 33/11 du 19.5.2011, n° 2867 du registre, réponse à la 1^e branche du 1^{er} moyen ; Cass. n° 16/13 du 28.2.2013, n° 3102 du registre, réponse au 3^e moyen ; Cass. n° 99/15 du 17.12.2015, n° 3569 du registre, réponse au 5^e moyen ;

⁶ Cass. n° 106/2019 du 20.06.2019, n° CAS-2018-00089 du registre, réponse au 2nd moyen

⁷ Cass. n° 44/10 du 17.6.2010, n° 2769 du registre, réponse aux 3^e et 4^e moyens

⁸ Cass., 1^e civ., 16 juin 2011, n°10-19.791, inédit ; Cass., 1^e civ., 18 novembre 2020, n° 19-19.517, publié au bulletin

⁹ Cass. 1^e civ., 4 mai 2017, n° 16-18.751, inédit, à propos d'une erreur commise par un procureur ayant ordonné une saisie et une destruction de biens ;

¹⁰ Cass. 1^e civ., 17 mars 1992, n° 90-14.100, inédit, à propos de la méconnaissance des règles de la procédure pénale résultant d'une erreur d'appréciation juridique commise par un agent de police

¹¹ G. RAVARANI, La responsabilité civile des personnes privées et publiques, 2^e éd., n° 72

¹² pages 20 à 22 de l'arrêt attaqué

relevant notamment la similitude des deux systèmes de contrôle que constituent l'examen d'assurance qualité et l'enquête. En statuant ainsi, ils n'ont pas violé l'article 20 §2 de la loi du 23 décembre 1998.

Le premier moyen, pris en sa première branche, n'est pas fondé.

La deuxième branche du premier moyen fait valoir que l'article 20 § 2 de la loi du 23 décembre 1998 commande d'apprécier la gravité de manière *in concreto* et au regard du choix et de l'application des moyens. Concrètement il est reproché à la Cour d'appel d'avoir écarté comme « inopérants » (1) la nature de la mesure assimilable à une sanction et (2) ses effets concrets sur l'activité, sans les intégrer dans l'analyse de l'appréciation de la gravité de la négligence.

Cette branche du moyen semble viser le paragraphe à la page 20 de l'arrêt attaqué, qui se lit comme suit :

« La Cour approuve le tribunal d'avoir assimilé la notion de « négligence grave » à celle de faute lourde, ce qui n'est pas critiqué par les parties. La faute lourde se distingue de la faute simple, non pas par l'importance des préjudices, mais par la gravité intrinsèque du comportement fautif. La question de la qualification de la mesure imposée par la CSSF aux parties intimées sur le fondement de l'article 61 e) de la loi audit est inopérante dans le cadre de l'examen du comportement fautif de la CSSF, de sorte que l'argumentaire des intimées que la mesure de double signature serait à assimiler à la sanction de retrait d'un agrément n'est d'aucune pertinence ».

C'est à juste titre que la Cour d'appel a fait abstraction de l'importance du préjudice allégué pour apprécier la gravité de la négligence¹³, de sorte que le moyen n'est pas fondé sur ce point.

Si l'arrêt attaqué a retenu que « *la question de la qualification de la mesure imposée par la CSSF aux parties intimées sur le fondement de l'article 61 e) de la loi audit est inopérante dans le cadre de l'examen du comportement fautif de la CSSF* », le choix et l'application des moyens mis en œuvre a néanmoins fait l'objet d'une analyse détaillée de la faute reprochée à la CSSF (pages 20 à 22 de l'arrêt attaqué), tel que relevé ci-avant. Sur ce point, les motifs attaqués sont surabondants, de sorte que le moyen, pris en sa deuxième branche, est inopérant, sinon il n'est pas fondé.

La troisième branche du premier moyen reproche aux juges d'appel une fausse application de l'article 20 § 2 précité en faisant valoir que le régime dérogatoire ne serait d'application que pour les actes accomplis dans l'exercice d'un pouvoir de surveillance prévu par la loi.

Le grief formulé dans le cadre de la troisième branche est en substance identique au reproche faisant l'objet de la première branche. La soussignée se permet dès lors de renvoyer à ses observations relatives à la première branche. En effet, si toute erreur de droit commise par la CSSF devait automatiquement entraîner la non-applicabilité du régime dérogatoire de responsabilité de la CSSF, ce régime serait dépourvu de tout sens. La circonstance qu'en l'espèce cette erreur avait trait à la base légale de ses décisions est sans incidence, d'autant plus que les juges d'appel ont constaté que l'interprétation et l'application de l'article 61 de la loi audit n'était pas évidente.

¹³ J.-F. Couzinet, La notion de faute lourde administrative: RDP 1977, p. 283 : « *La faute lourde administrative doit être appréciée en elle-même et non en fonction des conséquences dommageables qu'elle engendre* »

Le premier moyen, pris en sa troisième branche, ne saurait être accueilli, sinon il n'est pas fondé.

Sur le deuxième moyen de cassation :

Le deuxième moyen reproche à l'arrêt attaqué un défaut de base légale au regard de l'article 20 § 2 de la loi du 23 décembre 1998 pour avoir omis d'apprécier (i) la nature de la mesure de « double signature » et ses effets concrets sur l'activité et (ii) le comportement de la CSSF avant le sursis malgré les recours gracieux l'alertant de l'absence de base légale.

Le moyen s'articule en deux branches.

La première branche se recoupe en substance avec la deuxième branche du premier moyen en ce que les parties demanderesses en cassation estiment que la nature de la mesure de « double signature » et ses effets concrets sur l'activité auraient une incidence sur la gravité de la négligence constatée dans le chef de la CSSF.

Tel que la soussignée l'a déjà relevé, la nature de la mesure de « double signature » et les effets des mesures litigieuses sur l'activité des demanderesses en cassation ne constituent pas des éléments à prendre considération pour apprécier si la CSSF a commis une « négligence grave » au sens de l'article 20 § 2. Le reproche tiré du défaut de base légale n'est partant pas fondé.

La deuxième branche fait grief à l'arrêt attaqué d'avoir omis de procéder à « *l'examen de l'ensemble du comportement de l'autorité, dont notamment son maintien de la mesure avant l'ordonnance de sursis malgré les mises en garde (échanges et recours gracieux) outre la nature de la sanction et ses effets, ainsi qu'une constatation des faits in concreto* ».

Les parties demanderesses en cassation reprennent non seulement un élément qui faisait déjà l'objet de la deuxième branche du premier moyen et de la première branche du deuxième moyen (« *la nature de la sanction et de ses effets* »), tout en y ajoutant d'autres éléments nouveaux, qui n'ont pas été discutés devant les juges du fond, tel que « *le maintien de la mesure avant l'ordonnance de sursis* » et en reprochant l'absence de « *constatation des faits in concreto* » sans autrement préciser cet amalgame de reproches. Dans ce contexte, l'emploi du terme « *notamment* » ne contribue en rien à une meilleure compréhension du grief formulé. Le deuxième moyen, pris en sa deuxième branche, ne répond pas aux exigences de l'article 10 de la loi modifiée du 18 février 1885 sur les pourvois et la procédure en cassation et doit être déclaré irrecevable pour manque de précision et pour nouveauté.

Subsidiairement :

Sous le couvert de la violation de l'article 20 § 2, le moyen ne tend qu'à remettre en discussion l'appréciation souveraine par les juges du fond de la « négligence grave » au sens de l'article 20 § 2.

Le deuxième moyen, pris en sa deuxième branche, ne saurait être accueilli.

Sur les troisième et quatrième moyens de cassation réunis:

Les troisième et quatrième moyens sont tirés de la violation des articles 109 de la Constitution et 249 du Nouveau code de procédure civile et ils reprochent à l'arrêt entrepris de ne pas avoir répondu à des moyens déterminants des conclusions des parties demanderesses en cassation. Tandis que le troisième moyen fait état d'un véritable défaut de réponse à conclusions, le quatrième moyen critique l'arrêt entrepris en lui reprochant d'avoir statué par des motifs de pure forme.

Le défaut de réponse à conclusions présuppose qu'un véritable moyen exigeant réponse ait été soulevé en instance d'appel. Or, il ressort des conclusions prises en instance d'appel par les parties demanderesses en cassation qu'elles ont seulement fait état du refus de la CSSF de revenir sur ses décisions et son choix de poursuivre la procédure judiciaire sous le point 3.5 relatif au préjudice moral subi par PERSONNE1.). Ce comportement aurait entraîné une aggravation du préjudice. Dès lors que les juges d'appel ont retenu que l'erreur commise par la CSSF n'était pas constitutive d'une « négligence grave » au sens de l'article 20 § 2 de la loi du 23 décembre 1998, ils n'étaient pas obligés de répondre à une argumentation ayant trait à l'évaluation du préjudice subi. Il en est de même en ce qui concerne la nature de la décision litigieuse, voire les effets concrets et immédiats de la mesure sur l'activité et la réputation. Ces considérations auraient pu avoir une incidence en ce qui concerne l'évaluation du préjudice subi, mais elles sont sans incidence sur la solution du litige, et partant inopérantes, en l'absence de « négligence grave » retenue dans le chef de la CSSF. Les juges d'appel n'étaient dès lors pas obligés d'y répondre.

Les troisième et quatrième moyens ne sont pas fondés.

Subsidiairement :

Le défaut de réponse à conclusions équivaut à un défaut de motifs constituant un vice de forme. « [L]e jugement est régulier en la forme dès qu'il comporte un motif exprès ou implicite, si incomplet ou si vicieux soit-il, sur le point considéré. »¹⁴

En l'espèce, l'arrêt attaqué a clairement écarté l'importance des préjudices allégués comme critère lorsqu'il s'agit d'apprécier l'existence d'une « négligence grave ».

« La Cour approuve le tribunal d'avoir assimilé la notion de « négligence grave » à celle de faute lourde, ce qui n'est pas critiqué par les parties. La faute lourde se distingue de la faute simple, non pas par l'importance des préjudices, mais par la gravité intrinsèque du comportement fautif. »

L'arrêt dont pourvoi comporte partant une motivation, au moins implicite ou succincte, sur les points en question.

Les deux moyens ne sont pas fondés.

¹⁴ J. et L. Boré, La cassation en matière civile, éd. Dalloz, 6^e éd. 2023/2024, n°77.41

Conclusion

Le pourvoi est recevable, mais non fondé.

Pour le Procureur Général d'Etat,
Le procureur général d'Etat adjoint

Marie-Jeanne Kappweiler