

N°8615
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projet de loi relative à l'octroi d'une dotation annuelle à la Commission de surveillance du secteur financier

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
(5.12.2025)

La Commission se compose de : Mme Diane ADEHM, Président, M. Michel WOLTER, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Maurice BAUER, André BAULER, Mmes Taina BOFFERDING, Corinne CAHEN, MM. Sven CLEMENT, Franz FAYOT, Patrick GOLDSCHMIDT, Claude HAAGEN, Fred KEUP, Laurent MOSAR, Marc SPAUTZ, Mme Sam TANSON, Membres

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8615 a été déposé par le Ministre des Finances le 16 septembre 2025.

L'avis du Conseil d'État porte la date du 7 octobre 2025.

Lors de la réunion de la Commission des Finances du 14 octobre 2025, le projet de loi a été présenté aux membres de la commission et Monsieur Michel Wolter a été désigné rapporteur du projet de loi.

La Chambre de commerce a émis son avis le 15 octobre 2025.

Un amendement gouvernemental a été déposé le 3 novembre 2025.

L'avis complémentaire du Conseil d'État date du 18 novembre 2025.

La Commission des Finances a analysé cet avis au cours de sa réunion du 5 décembre 2025.

L'adoption du projet de rapport a eu lieu au cours de la même réunion.

2. Objet du projet de loi

À compter de l'exercice budgétaire 2026, le présent projet de loi prévoit d'instituer une dotation annuelle de 20 millions d'euros en faveur de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF).

Cette enveloppe budgétaire répond à l'augmentation notable des frais de fonctionnement constatée ces dernières années, due notamment à l'élargissement des missions de la CSSF, à la complexité croissante des produits financiers, aux exigences européennes et internationales, ainsi qu'aux investissements requis en infrastructures informatiques et en personnel hautement qualifié.

La dotation annuelle vise à tenir compte de cette évolution. Elle permettra à la CSSF d'assurer une supervision efficace et à la pointe des évolutions technologiques, tout en soutenant ses efforts de digitalisation. Le présent projet de loi met ainsi en œuvre les engagements gouvernementaux en faveur du renforcement de la compétitivité de la place financière et de la modernisation respectivement digitalisation des processus administratifs tels que définis dans l'accord de coalition.

Le projet de loi prévoit un cadre législatif transparent, prévisible et exclusivement dédié à la dotation annuelle à la CSSF. Il satisfait aux exigences d'une loi de financement spéciale, telles que rappelées à plusieurs reprises par le Conseil d'État au regard de l'article 117, paragraphes 3 et 4, de la Constitution.

3. Les avis

Avis de la Chambre de commerce

La Chambre de commerce prend note des dispositions du projet de loi qui prévoient une dotation annuelle de 20 millions d'euros au profit de la CSSF. Elle est en mesure d'approuver le projet de sous avis.

Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État a rendu ses avis le 7 octobre 2025 et le 18 novembre 2025. Il n'a pas d'observation quant au fond du présent projet de loi.

4. Commentaire de l'article unique

L'article unique du projet de loi prévoit une dotation annuelle de 20 millions d'euros au profit de la CSSF, à compter de l'exercice budgétaire 2026 (initialement 2025, modifié par amendement gouvernemental du 3 novembre 2025). Les crédits nécessaires seront inscrits chaque année au budget de l'Etat.

La dotation est destinée à permettre à la CSSF de renforcer durablement son efficacité dans l'exercice de ses missions de surveillance prudentielle et de régulation du secteur financier. Elle soutient notamment la transformation digitale et l'optimisation de ses processus de supervision, qui sont devenues des leviers essentiels dans un environnement financier en constante évolution. Dans un contexte marqué par une accélération de la transformation numérique et une complexification croissante des activités financières, il est essentiel que l'autorité de surveillance dispose des moyens nécessaires pour adapter ses outils, renforcer ses capacités technologiques et maintenir un haut niveau d'expertise.

La dotation constitue un instrument de stabilité budgétaire, permettant à la CSSF de planifier ses ressources de manière prévisible, sans dépendre exclusivement des recettes issues des taxes de surveillance.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation à l'égard du présent article.

Par **amendement gouvernemental**, la référence à l'année budgétaire 2025 a été remplacée par la référence à l'année budgétaire 2026.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État ne formule pas d'observation à l'égard de cet amendement.

*

Au cours de la réunion du 14 octobre 2025 ont été présentés simultanément les projets de loi 8615 et 8616 ayant trait à l'octroi d'une dotation annuelle à la CSSF respectivement au Commissariat aux assurances (CAA).

A cette occasion, il a été rappelé aux membres de la Commission des Finances que le financement de la CSSF et du CAA est basé sur les taxes prélevées auprès des acteurs qu'ils surveillent, ainsi que sur une dotation du budget de l'Etat et que, par ailleurs, ils conservent les montants versés dans le cadre de sanctions qu'ils ont prononcées.

Le rapporteur du projet de loi a jugé inapproprié que la CSSF et le CAA soient autorisés à conserver les montants versés dans le cadre de sanctions qu'ils ont eux-mêmes prononcées. Selon lui, le risque que ces établissements fixent les montants de ces sanctions en fonction de leurs besoins financiers est réel.

Le ministère des Finances a signalé que dans la note interprétative de sa recommandation n°26, le GAFI souligne l'importance du fonctionnement indépendant de la CSSF. Pour garantir cette indépendance, il doit également être assuré qu'elle dispose de suffisamment de ressources financières indépendantes.

Un autre membre de la Commission des Finances a jugé malsain que la CSSF dispose à la fois d'un pouvoir d'enquête et d'un pouvoir de sanction.

Finalement, la Commission des Finances a constaté qu'il y avait encore lieu de réagir à la jurisprudence récente qui a rappelé l'application du principe *ne bis in idem*.

Lors des débats au sein de la Commission des Finances, le ministre des Finances a annoncé qu'un projet de loi prévoyant diverses modifications des lois organiques de la CSSF et du CAA serait déposé à court terme. Ce projet de loi viserait notamment à ancrer dans la loi l'indépendance de l'enquête, telle qu'elle est déjà pratiquée à l'heure actuelle, à transposer une disposition européenne concernant la problématique du *ne bis in idem* et à préciser que, dorénavant, les sanctions pécuniaires des deux autorités seraient versées au budget de l'Etat.

5. Texte proposé par la commission parlementaire

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8615 dans la teneur qui suit :

Projet de loi relative à l'octroi d'une dotation annuelle à la Commission de surveillance du secteur financier

Article unique. A partir de l'année budgétaire 2026, une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat d'un montant de 20 000 000 euros est versée au profit de la Commission de surveillance du secteur financier.

*

Luxembourg, le 5 décembre 2025

Le Président,

Diane Adehm

Le Rapporteur,

Michel Wolter