



A V I S

du 29 avril 2026

sur

le projet de loi portant:

- 1° **transposition partielle de la directive (UE) 2024/1619 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2024 modifiant la directive 2013/36/UE en ce qui concerne les pouvoirs de surveillance, les sanctions, les succursales de pays tiers et les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance;**
- 2° **modification de: a) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier; b) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances; c) la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**

Par dépêche du 16 février 2026, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, ledit projet de loi vise à transposer dans la législation nationale la directive (UE) 2024/1619 (dite directive « *CRD 6* ») en matière de surveillance du secteur financier. L'objectif principal du projet est de modifier les règles de fonctionnement et de gouvernance de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), afin de les rendre conformes à la réglementation européenne.

« *À des fins de cohérence* », il est profité de l'occasion pour introduire les mêmes « *règles de bonne gouvernance* » en question également auprès du Commissariat aux assurances (CAA). Les règles applicables aux autorités de surveillance du secteur financier et du secteur des assurances seront ainsi harmonisées.

Les dispositions prévues par le texte sous avis sont essentiellement de nature technique. Étant donné qu'elles visent à rendre la législation nationale conforme aux règles européennes dans le but d'une meilleure supervision du secteur financier et du secteur des assurances, la Chambre des fonctionnaires et employés publics y donne son aval quant au principe. Certaines dispositions appellent néanmoins quelques réflexions.

Ad article 14

Le projet de loi se propose d'augmenter de 5 à 7 le nombre maximum des directeurs de la CSSF.

La Chambre met en garde contre le fait de créer une structure de direction hydrocéphale, empêchant le bon fonctionnement de l'autorité.

Concernant les compétences des membres de la direction, la Chambre tient à réitérer sa position ferme selon laquelle tous les agents publics doivent avoir une connaissance adaptée au niveau de carrière des trois langues administratives du Luxembourg. Cela vaut pour l'ensemble du personnel des établissements publics, et surtout lorsque ceux-ci exercent une mission de surveillance en tant qu'autorités de contrôle pour le compte de l'État.



Ad article 22

Le projet de loi vise à mettre en place des garanties d'indépendance et d'impartialité dans le cadre des procédures de contrôle et de sanction de la CSSF, sur la base de pratiques existantes.

Il découle des affirmations figurant dans le dossier sous avis qu'il existe actuellement un problème en matière d'indépendance et d'impartialité, du moins au niveau des dispositions légales applicables. Le fait que le législateur admette l'existence d'un tel problème est intéressant et curieux, étant donné que les procédures de contrôle et de sanction de la CSSF sont souvent contestées, alors qu'elles ont cependant toujours été jugées conformes par les tribunaux (probablement entre autres pour des raisons politiques et pour ne pas risquer une non-conformité européenne de la surveillance du secteur financier au Luxembourg)¹.

Il n'en reste pas moins que la question se pose si l'ensemble des procédures de surveillance de la CSSF, telles qu'elles ont été mises en place au cours des années, ne sont pas problématiques à la base. En effet, la CSSF élabore pour partie elle-même les règles à respecter par les entités surveillées du secteur financier, elle procède à des contrôles auprès des entités, elle décide d'engager des poursuites en définissant les règles afférentes, et elle dispose tant du pouvoir d'enquête que du pouvoir de décision et de sanction, le tout sous l'égide de la direction. La concentration de tous ces pouvoirs au sein d'un seul organe de décision est fondamentalement discutable face à l'État de droit (entre autres au vu des droits de la défense), raison pour laquelle elle a déjà à plusieurs reprises fait l'objet de contestations devant les juridictions par des professionnels du secteur financier qui ont été sanctionnés par la CSSF. Les procédures applicables auprès des autorités de surveillance d'autres pays européens, dont le fonctionnement est identique à celui de la CSSF, ont d'ailleurs été contestées sur le même fondement.

Pire encore, les amendes prononcées par la CSSF – dont elle détermine elle-même le montant – ont alimenté jusqu'à présent son propre budget, ce qui est douteux. Par comparaison, on ne saurait imaginer que, dans un État de droit, un juge recouvrerait sur son propre compte personnel les sanctions pécuniaires qu'il prononce. Un tel régime serait susceptible d'inciter le juge à adapter la hauteur du montant des sanctions en fonction de ses besoins de liquidités.

Au vu de ces considérations, la Chambre approuve que le texte sous avis prévoit de renforcer au niveau de la loi les garanties d'indépendance et d'impartialité en matière de surveillance du secteur financier.

¹ Voir à ce sujet par exemple la réponse de Monsieur le Ministre des Finances à la question parlementaire n° 2875 du 16 septembre 2025 concernant le cumul des missions de la CSSF

Ad article 30

L'article 30 introduit une nouvelle procédure de règlement transactionnel pour les faits constitutifs d'une violation des obligations applicables aux entités surveillées et susceptibles de donner lieu à une sanction administrative.

La Chambre approuve cette procédure, qui s'inscrit dans le cadre de la prévention. De l'avis de la Chambre, la prévention doit toujours prévaloir par rapport à la répression. Il semble que le procédé actuellement appliqué soit toutefois inversé: lorsque la CSSF constate une violation des règles applicables, elle prononce immédiatement une amende et ensuite elle enjoint à l'entité sanctionnée de se mettre en conformité avec la réglementation du secteur financier. Il serait plus approprié si l'entité était d'abord avertie de la non-conformité et si elle disposait alors d'une chance et d'un délai pour pouvoir régulariser sa situation (tout en pouvant recourir à l'aide de la CSSF pour ce faire), avant qu'une amende soit prononcée à son égard.

Dans ce contexte, la Chambre tient par ailleurs à rendre attentif à la surrégulation. Le secteur financier est l'exemple type de ce phénomène. Les professionnels du secteur financier sont soumis à un nombre croissant d'obligations – qui évoluent en outre en permanence – à tel point qu'ils risquent de ne plus s'y retrouver. S'il est évident que la surveillance du secteur financier est nécessaire et que le respect de règles prédéterminées est incontournable, des procédures doivent être mises en place pour aider les professionnels du secteur financier dans leurs démarches, pour garantir qu'ils comprennent et appliquent les règles et pour éviter qu'ils s'exposent à des sanctions. Une telle prévention est bénéfique tant pour les professionnels du secteur financier que pour l'autorité de surveillance, de même que pour la réputation du secteur dans son ensemble.

De plus, la surrégulation ne concerne plus les seuls acteurs professionnels du secteur financier, mais elle a désormais atteint le consommateur final. Ce dernier se trouve en effet de plus en plus souvent confronté à des exigences émanant des établissements bancaires qui vont bien au-delà d'une gestion prudente et d'une minimisation raisonnable des risques.

Force est ainsi de constater que des comptes sont de plus en plus fréquemment bloqués pour des motifs non traçables, voire non communiqués aux titulaires concernés, que l'accès à un interlocuteur compétent au sein des établissements bancaires devient progressivement difficile, et que les dispositifs de sécurité liés à la banque en ligne font l'objet de critiques récurrentes. Il est manifeste que de telles situations sont également la conséquence directe d'une surrégulation excessive, voire d'un secteur bancaire dépassé par l'enchevêtrement normatif.

Il en va de même du corpus réglementaire entourant les associations sans but lucratif et les fondations, lesquelles se trouvent submergées dans des formalités aussi inefficaces que disproportionnées: qu'il s'agisse des obligations imposées par les établissements bancaires en matière d'identification des bénéficiaires effectifs, des obligations

déclaratives auprès du Registre de commerce et des sociétés et du Registre des bénéficiaires effectifs, ou encore des contrôles récemment introduits par le biais de réviseurs d'entreprises.

La Chambre est d'avis que ces exemples illustrent les effets pervers d'une réglementation dont la densité et la complexité croissantes finissent par produire des résultats inverses à ceux recherchés, au détriment tant des entités concernées que des consommateurs et, in fine, de la réputation et de l'attractivité de la place luxembourgeoise.

Ad article 31

L'article 31 modifie la procédure de recouvrement des amendes prononcées par la CSSF. Désormais, le produit de ces amendes alimentera le budget de l'État (et non plus le budget de la CSSF elle-même) et celles-ci seront recouvrées par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED), conformément à la procédure généralement applicable en matière d'amendes administratives.

La Chambre approuve les adaptations prévues. Comme elle l'a relevé ci-dessus dans le cadre des observations concernant l'article 22, il est en effet douteux que le produit des amendes alimente le budget de la CSSF elle-même.

Concernant la nouvelle disposition qui confie à l'AED la compétence en matière de recouvrement des amendes, la Chambre insiste sur la nécessité de prévoir un mécanisme formalisé de communication et de coordination avec l'AED dès l'élaboration de textes instituant des sanctions administratives et leur recouvrement par l'AED.

En effet, dans la pratique, l'AED n'est pas formellement avisée de l'introduction d'amendes à recouvrer au profit du budget de l'État et elle ne découvre leur existence qu'au moment où la première sanction est prononcée par l'autorité concernée. À ce stade, celle-ci contacte la Trésorerie de l'État afin de connaître le compte bancaire à indiquer, laquelle renvoie alors vers le Bureau des amendes et recouvrements.

Pour ce qui est du texte sous avis, il découle du chapitre 3, point 2), de la fiche d'évaluation d'impact y annexée que l'AED aurait été consultée en amont. Selon les informations à la disposition de la Chambre, tel n'est toutefois pas le cas.

Quoi qu'il en soit, il serait, de façon générale, indispensable que l'AED soit informée de manière anticipée de la charge de travail projetée. À titre d'exemple, le recouvrement de quelques dizaines d'amendes par an peut être absorbé par les effectifs actuels, tandis qu'un volume de plusieurs centaines d'amendes nécessiterait un renforcement des ressources humaines. Par ailleurs, les informations relatives à l'affectation budgétaire des recettes devraient être communiquées en amont afin de garantir une planification adéquate.

Enfin, tout en respectant la voie hiérarchique, une coordination opérationnelle entre les services émetteurs et l'AED – notamment le service Luxembourg Amendes et

Recouvrements (LAR) – devrait être mise en place, incluant un échange préalable à l'émission des amendes, afin d'assurer un rapprochement fiable, exhaustif et systématique des recettes perçues.

Une implication précoce de l'AED dans la conception des dispositifs de sanction constitue ainsi une condition essentielle pour garantir un recouvrement efficace et une planification budgétaire fiable et pour veiller à ce que la disposition législative afférente comporte l'ensemble des éléments nécessaires à une mise en œuvre correcte du recouvrement.

Sous la réserve des remarques qui précèdent – qui valent également pour les dispositions modificatives relatives au CAA – la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 29 avril 2026.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH