

## Commission des Finances

### Procès-verbal de la réunion du 24 avril 2026

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2026
2. 8705 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'Etat  
  
– Échange de vues avec le Procureur général d'État et le Directeur général de la CSSF
3. Demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire LSAP concernant l'arrêt n° 106/25 de la Cour d'appel du 26 février 2025 portant sur l'application du principe *non bis in idem* (demande du 10 mars 2026)  
  
– Échange de vues avec le Procureur général d'État et le Directeur général de la CSSF
4. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen remplaçant M. Marc Hansen, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Sam Tanson, membres de la Commission des Finances

M. John Petry, Procureur général d'État  
M. David Lentz, Procureur d'État  
M. Guy Breistroff, Procureur d'État adjoint  
M. Claude Marx, Directeur général de la CSSF  
M. Marc Limpach, Chef du service juridique de la CSSF

M. Marc Reiter, du groupe parlementaire CSV

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Hansen, M Laurent Zeimet, membres de la Commission des Finances

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission des Finances

\*

### 1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mars 2026**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. **8705** **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'Etat**
3. **Demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire LSAP concernant l'arrêt n° 106/25 de la Cour d'appel du 26 février 2025 portant sur l'application du principe *non bis in idem* (demande du 10 mars 2026)**

Les points 2 et 3 sont traités simultanément.

(Note de l'administrateur : Selon le commentaire des articles du projet de loi 8705, l'article 5<sup>1</sup> (version actuelle) a pour objet d'ouvrir des canaux de communication entre la CSSF et le Parquet, lorsqu'il pourrait exister un risque de doubles poursuites. L'article 5 instaure un régime général de coopération dans la loi organique de la CSSF portant sur l'ensemble des missions légales confiées à la CSSF, sans préjudice de régimes plus détaillés dans des lois sectorielles spécifiques, telle que la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

Ainsi, si la CSSF constate, dans l'exercice de ses missions légales, des faits susceptibles de donner lieu à des sanctions ou mesures administratives qui pourraient également faire l'objet

---

**Art. 5.** Il est introduit, à la suite de l'article 3-3 nouveau de la même loi, un article 3-4 nouveau, libellé comme suit :

« Art. 3-4. Sans préjudice de l'article 23 du Code de procédure pénale, si, dans l'exercice de ses missions légales, la CSSF constate que des faits susceptibles de donner lieu à des sanctions ou mesures administratives pourraient également faire l'objet de sanctions pénales à l'égard de la même personne physique ou morale pour un même comportement, elle en informe sans délai le procureur d'Etat.

Lorsque le procureur d'Etat décide de mettre en mouvement l'action publique sur les faits visés à l'alinéa 1<sup>er</sup>, il en informe en temps utile la CSSF, ainsi que des suites de la mise en mouvement de l'action publique. Il peut également informer la CSSF lorsqu'il décide de mettre en mouvement l'action publique concernant tout autre fait susceptible de donner lieu à des sanctions ou mesures administratives par la CSSF, et des suites de celle-ci. ».

de sanctions pénales à l'égard de la même personne physique ou morale pour le même comportement, elle en informe sans délai le Procureur d'État. Conformément à la directive CRD6, il est également prévu que le Procureur d'État informe en temps utile la CSSF lorsqu'il décide de mettre en mouvement l'action publique sur les faits qui lui ont été notifiés par la CSSF. De surcroît, il est prévu que le Procureur d'État peut également informer la CSSF lorsqu'il décide de mettre en mouvement l'action publique concernant tout autre fait susceptible de donner lieu à des sanctions ou mesures administratives par la CSSF.

Selon le commentaire des articles du projet de loi 8705, l'article 27<sup>2</sup> vise à adapter les règles en matière de coopération. Sont ainsi prévus des principes de base visant à permettre la coopération entre la CSSF et le CAA, la CSSF et la CNPD, et la CSSF et le Parquet. Il s'agit d'octroyer à ces autorités la faculté de coopérer entre elles, lorsqu'elles considèrent que cela est nécessaire, dans les limites de leurs missions et compétences respectives. Pour préserver la confidentialité des informations et pièces échangées, il est prévu que les informations échangées en vertu de l'article 16, alinéa 3, sont tenues secrètes, hormis les cas où la révélation desdites informations est nécessaire dans le cadre de procédures pénales ou administratives, auquel cas l'autorité dont elles émanent en est informée.

\*

Pour rappel, il résulte de la jurisprudence du 26 février 2025 qu'en vertu du principe *non bis in idem*, une sanction administrative de la CSSF peut faire obstacle à la poursuite pénale des mêmes faits.)

\*

En guise d'introduction, le Procureur général d'État rappelle que la loi du 12 novembre 2004 contre le blanchiment et le financement du terrorisme prévoit, pour une vingtaine de professions différentes (définies à l'article 2 de cette loi), l'obligation d'effectuer une évaluation des risques de blanchiment et de financement du terrorisme et des obligations de vigilance à l'égard de la clientèle. Ces professions sont contraintes de coopérer avec la cellule de renseignement financier (CRF), avec les autorités et les organismes d'autorégulation. À l'heure actuelle, ces derniers surveillent le respect de ces obligations par les professionnels, comme, par exemple, la CSSF qui surveille les acteurs du secteur financier. Un avant-projet de loi visant la mise en place d'une autorité luxembourgeoise de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (ALBA) est cependant en préparation. L'ALBA sera un établissement public chargé de la surveillance de tous les professionnels à l'exception de ceux du secteur financier qui demeurent sous la surveillance de la CSSF, ceux du secteur des assurances qui restent sous la surveillance du CAA et les avocats.

Les organismes d'autorégulation ont la possibilité de prononcer des sanctions administratives à l'égard des professionnels tombant sous leur surveillance en cas de non-respect des

---

<sup>2</sup> **Art. 27.** L'article 16, alinéa 3, de la même loi, est modifié comme suit :

1° (...);

2° Sont ajoutées, à la suite de la première phrase, trois nouvelles phrases, libellées comme suit :  
« L'alinéa précédent ne s'applique pas non plus aux échanges d'informations entre la Commission de surveillance du secteur financier et le procureur d'Etat. La Commission de surveillance du secteur financier et le procureur d'Etat peuvent décider de s'échanger toute information ou pièce qu'ils jugent utile ou nécessaire dans le cadre de leurs missions respectives, dans le respect de leurs compétences respectives et de leur indépendance. Les informations ou pièces échangées en vertu du présent alinéa sont tenues secrètes conformément aux obligations de secret professionnel applicables aux personnes y visées, hormis les cas où la révélation desdites informations est nécessaire dans le cadre de procédures pénales ou administratives, auquel cas l'autorité dont elles émanent en est informée. ».

obligations anti-blanchiment. Ces sanctions sont détaillées à l'article 8-4 de la loi du 12 novembre 2004. Le non-respect des obligations en question peut en parallèle être poursuivi au niveau pénal par le Parquet et sanctionné par un tribunal pénal (article 9 de la loi du 12 novembre 2004).

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'arrêt 106-25 du 26 février 2025 de la Chambre du Conseil de la Cour d'appel qui a déclaré les sanctions administratives (dans le cas concerné, prononcées par la CSSF) équivalentes à des sanctions pénales ; pas au sens strict selon l'interprétation utilisée au Luxembourg, mais au sens large tel que l'interprète la Cour européenne des droits de l'homme sur base de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dans laquelle le domaine pénal a une portée plus large qu'au niveau national. Ces sanctions ont ainsi déclenché l'application du principe *non bis in idem* inscrit dans un certain nombre de conventions internationales, tel que l'article 4, protocole n°7, de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 14, paragraphe 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Cette charte intervient uniquement lorsque le droit européen s'applique, ce qui est bien le cas dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent.

L'application du principe *non bis in idem* signifie qu'en cas de jugement pénal au sens large, c'est-à-dire au sens de la Cour européenne des droits de l'homme, le même fait (sanctionné administrativement au sens national, mais pénalement au sens large) ne peut être poursuivi et sanctionné une deuxième fois au niveau pénal. Le principe s'applique également dans le cas inverse, c'est-à-dire qu'en cas de jugement pénal, le professionnel jugé ne peut plus être sanctionné administrativement pour le même fait.

Face à cette problématique, 3 options seraient envisageables :

- Option 1 : Il est renoncé à toute sanction administrative à l'avenir.
- Option 2 : Il est renoncé à toute sanction pénale à l'avenir.
- Option 3 : Les autorités de surveillance et les autorités judiciaires coopèrent ou même se coordonnent.

L'option 1 n'est pas concevable puisque les sanctions administratives sont prévues dans les textes de loi européens. De plus, ce type de sanction s'avère très efficace, grâce aussi aux moyens d'investigation importants dont dispose la CSSF qui lui permettent, entre autres, de réaliser des contrôles sur place même en l'absence d'indices, ce qui n'est pas le cas pour les autorités judiciaires. Le côté dissuasif des sanctions administratives est également très appréciable.

L'option 2 ne représente pas une solution valable non plus. Une sanction pénale a une portée symbolique et des répercussions plus importantes qu'une sanction administrative en raison de son inscription dans le casier judiciaire qui impacte l'honorabilité des professionnels condamnés, d'où un aspect dissuasif élevé. À noter qu'en sus les sanctions pénales revêtent un caractère public (elles sont prononcées en audience publique). Les sanctions pénales s'avèrent les plus appropriées pour sanctionner les violations graves des obligations professionnelles et également les cas de cumul de violations des obligations professionnelles avec d'autres faits pénaux (p.ex. complicité et aide au blanchiment d'argent).

L'option 3 sous-entend le maintien aussi bien des sanctions administratives que pénales.

Deux sous-options sont envisageables :

Sous-option 1 : Des critères objectifs de compétences permettant de déterminer quelle instance, administrative ou pénale, sera responsable de la prise de sanction, sont définis. Ces critères pourraient par exemple correspondre à la gravité et/ou la durée du manquement

constaté, le degré de responsabilité de l'auteur, le passé de l'auteur (récidive ou non) ou l'existence d'infractions connexes. La définition de tels critères abstraits s'annonce cependant difficile et le risque de contestations (de la part du professionnel accusé) quant à la compétence déterminée sur base de ces critères n'est pas à négliger non plus.

Reste la sous-option 2 : Il s'agit de définir des règles procédurales permettant aux autorités administratives et judiciaires de coopérer, c'est-à-dire d'échanger des informations entre elles, voire même de se coordonner selon des règles qui pourraient ressembler à celles prévues à l'article 7 de la loi du 23 décembre 2016<sup>3</sup> relative aux abus de marché qui établit la coopération entre la CSSF et le Procureur d'État. Cet article prévoit l'échange d'informations entre les deux parties, mais il détermine également, d'une part, que lorsque la CSSF ouvre une procédure administrative susceptible d'aboutir à l'imposition d'une sanction administrative, elle en informe le Procureur d'État qui décide endéans 2 semaines s'il exerce l'action publique ou non. Dans l'affirmative, la CSSF renonce à poursuivre sa procédure administrative et inversement. L'article 7 prévoit, d'autre part, que le Procureur d'État informe la CSSF de la non-poursuite d'un fait susceptible de la poursuite par la CSSF (voir le libellé complet de l'article 7 en bas de page).

Le projet de loi 8705, en son article 5 (pour la CSSF) et en son article 33 (pour le CAA), prévoit un échange d'informations entre la CSSF (ou le CAA) et le Procureur d'État dans le sens que si la CSSF (ou le CAA) constate que des faits susceptibles de donner lieu à des sanctions administratives pourraient également faire l'objet de sanctions pénales à l'égard de la même personne physique ou morale pour un même comportement, elle en informe sans délai le Procureur d'État. Or, cette disposition semble faire double-emploi avec celle inscrite à l'article 23 du Code de procédure pénale, qui oblige certaines personnes, notamment les notaires et dépositaires d'autorité publique, de dénoncer sans délai au Procureur d'État les crimes ou délits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Le commentaire de l'article 5 du projet de loi 8705 prévoit également que le Procureur d'État informe en temps utile la CSSF lorsqu'il décide de mettre en mouvement l'action publique sur les faits qui lui ont été notifiés par la CSSF. Or, cette façon de procéder semble également

---

<sup>3</sup> **Art. 7. Coopération entre la CSSF et le Procureur d'Etat.**

(1) La CSSF coopère avec le Procureur d'Etat pour la répression administrative ou pénale des violations ou des infractions aux dispositions du règlement (UE) n° 596/2014 ou de la présente loi et des mesures prises pour leur exécution. A cette fin, la CSSF, le Procureur d'Etat et le Service de Police Judiciaire peuvent échanger toute information qu'ils jugent utile ou nécessaire.

(2) Si des indices peuvent justifier l'ouverture par la CSSF d'une procédure administrative susceptible d'aboutir à l'imposition d'une sanction administrative pour violation de l'article 14 ou 15 du règlement (UE) n° 596/2014, elle en informe le Procureur d'Etat. Le Procureur d'Etat décide endéans deux semaines de la réception de cette information s'il exerce l'action publique, et donne avis de sa décision à la CSSF.

Si le Procureur d'Etat décide de poursuivre, la CSSF ne procède pas. En cas de décision négative ou en l'absence d'une réponse du Procureur d'Etat après le délai de deux semaines, la CSSF procède.

Lorsqu'au cours de la procédure la CSSF constate l'existence d'indices que les personnes suspectées sont susceptibles d'avoir contrevenu aux dispositions du chapitre 3, elle se dessaisit du dossier et le transmet au Procureur d'Etat pour poursuite de l'enquête.

Si le Procureur d'Etat estime au cours de son enquête et avant qu'il ne cite à comparaître que les conditions prévues au chapitre 3 ne sont pas remplies mais que l'article 12 est susceptible de s'appliquer, il transmet le dossier à la CSSF pour poursuivre la procédure.

(3) Lorsque le Procureur d'Etat est saisi sur base d'une plainte de faits susceptibles de constituer une infraction aux dispositions du chapitre 3 et qu'il décide d'exercer l'action publique, il en informe la CSSF. Dans ce cas, la CSSF ne procède pas. Si le Procureur d'Etat décide de ne pas poursuivre, la CSSF procède.

Si le Procureur d'Etat estime au cours de son enquête et avant qu'il ne cite à comparaître que les conditions prévues au chapitre 3 ne sont pas remplies mais que l'article 12 est susceptible de s'appliquer, il transmet le dossier à la CSSF pour poursuivre la procédure.

redondante puisqu'une telle information a déjà lieu de manière implicite en réaction à la réception de la notification de la CSSF (en application de la procédure de l'article 23 du Code de procédure pénale).

L'interprétation de l'article 5 semble incomplète puisque le commentaire de cet article prévoit uniquement que le Procureur d'État informe la CSSF « lorsqu'il décide de mettre en mouvement l'action publique sur les faits qui lui ont été notifiés par la CSSF ». Cette « mise en mouvement » signifie soit que le Parquet saisit le tribunal pénal de fond par citation directe, soit qu'il saisit le juge d'instruction par le biais d'un réquisitoire. Or, le Parquet peut opter pour 2 autres actions antérieures à cette « mise en mouvement » : le classement sans suite du dossier, d'une part, ou bien le lancement d'une enquête, d'autre part. Ces deux cas de figure ne sont pas prévus à l'article 5 qu'il serait utile de compléter dans ce sens.

De plus, l'article 5 ne prévoit pas que le Parquet puisse prendre l'initiative d'informer la CSSF.

Le Procureur général d'État remet une proposition de modification du texte actuel de l'article 5 et de l'article 27 du projet de loi 8705 à la Présidente de la Commission des Finances. Il précise que ce texte résulte d'une concertation entre le Parquet et la CSSF. (Note de l'administrateur : cette proposition de modification a été transmise aux membres de la Commission à l'issue de la réunion.)

Le Procureur général d'État fait finalement allusion à l'article 1<sup>er</sup>, 18), de la directive 2024/1619 du 31 mai 2024 (CRD 6) qui prévoit également la coopération et la coordination des autorités compétentes.

(Note de l'administrateur : les points 3 et 4 de l'article 1<sup>er</sup>, 18), de la directive 2024/1619 sont libellés comme suit :

« 3. Les autorités compétentes peuvent appliquer des sanctions à l'égard de la même personne physique ou morale responsable du même acte ou de la même omission en cas de cumul de procédures administratives et pénales liées à la même infraction. Toutefois, un tel cumul de procédures et de sanctions doit être strictement nécessaire et proportionné à la poursuite d'objectifs d'intérêt général différents et complémentaires.

4. Les États membres mettent en place des mécanismes appropriés garantissant que les autorités compétentes et les autorités judiciaires sont dûment informées, en temps utile, lorsqu'une procédure administrative et une procédure pénale sont engagées à l'encontre de la même personne physique ou morale qui peut être tenue pour responsable du même comportement dans les deux procédures. ».)

### **Échange de vues :**

- En réponse à une question de Mme Sam Tanson de la sensibilité politique déi gréng, le Procureur général d'État déclare que le Parquet a été informé du texte du projet de loi 8705 avant son dépôt. Il avait d'ailleurs émis des observations au sujet de l'article 5 et ces observations ont été partiellement reprises.
- Mme Tanson demande comment la personne (morale ou privée) concernée par une enquête ou une éventuelle sanction administrative ou pénale peut retracer sur la base de quels critères quelle autorité se charge finalement de son dossier.
- Mme Tanson souhaite connaître les retours d'expérience en lien avec l'application de l'article 7 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché. Cet article est-il souvent invoqué et comment se passent les échanges entre autorités dans la pratique ?

Le Procureur général d'État explique que l'avantage de l'article en question réside dans le fait qu'il prévoit une coopération procédurale sans intervention de critères abstraits. Les

procédures y sont clairement définies. Tout comme dans la procédure prévue à l'article 23 du Code de procédure pénale, le pénal prime.

Le Procureur d'État adjoint confirme que l'article 7 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché prévoit que le Parquet décide en premier s'il poursuit ou non ; dans la négative, la CSSF peut poursuivre. Cette dernière, forte d'une grande expertise dans les domaines liés au secteur financier, prépare en général un résumé du dossier qu'elle transmet au Parquet qui dispose ensuite de 2 semaines pour signaler à la CSSF s'il décide d'exercer l'action publique ou non.

Environ 2 à 3 dossiers par an suivent cette procédure.

La CSSF est la mieux outillée pour préparer les dossiers, d'une part, en raison de son expertise face à la technicité de la matière, et, d'autre part, parce qu'elle peut recueillir des informations en recourant à un mécanisme de coopération entre autorités de surveillance de l'UE, les cas suspects revêtant souvent un caractère transfrontalier. La procédure de l'article 7 offre une base légale satisfaisante qui permet des échanges efficaces entre le Parquet et la CSSF en matière d'abus de marché. Elle est également plus respectueuse des droits de l'homme puisqu'elle permet d'éviter des situations qui surviennent parfois (en l'absence de base légale autorisant les échanges entre le Parquet et la CSSF) dans lesquelles une entité est poursuivie à la fois par la CSSF sur le plan administratif et le Parquet et la Police sur le plan pénal pour un fait identique. Le suspect doit alors affronter des enquêtes administrative et pénale en parallèle.

En outre, ce type de situation à éviter mobilise le double d'agents/fonctionnaires sur un même dossier (sachant qu'uniquement l'une des entités étatiques pourra finalement sanctionner), alors que les ressources sont limitées et devraient être déployées de manière rationnelle. D'où la nécessité d'améliorer la base légale permettant une meilleure coopération entre la CSSF et le Parquet.

Mme Tanson donne à considérer que le libellé actuel de l'article 5 est plutôt vague et laisse une certaine latitude aux échanges entre la CSSF et le Parquet dans la pratique.

Elle évoque la situation de la personne (morale ou privée) soupçonnée d'une infraction. Selon elle, il est important que cette personne puisse retracer pourquoi son dossier est poursuivi par l'une ou par l'autre autorité.

Le Procureur d'État adjoint signale que le principe d'opportunité des poursuites n'est pas davantage défini dans la Constitution. Il ne sait pas si des réflexions en vue de l'insertion d'une telle définition dans la présente matière devraient être menées.

Pour l'ensemble des raisons évoquées ci-avant, le Procureur général d'État juge utile que la procédure soit davantage détaillée dans le projet de loi sous rubrique en s'inspirant de celle inscrite dans la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

- M Laurent Mosar du parti politique CSV évoque la situation actuelle, post arrêt n° 106/25 de la Cour d'appel du 26 février 2025. Il imagine un cas où la CSSF aurait prononcé une sanction administrative à l'encontre d'une entité. Il demande si, si dans ce même cas un dirigeant de cette entité avait commis un fait de nature pénale, le principe *non bis in idem* serait appliqué et le dirigeant ne serait donc pas condamnable.

Le Procureur d'État précise que le principe *non bis in idem* s'applique uniquement lorsqu'il touche une même entité/personne condamnée pour exactement le(s) même(s) fait(s). Dans le cas évoqué par M. Mosar, deux personnes distinctes sont concernées et le principe *non bis in idem* ne joue donc pas.

- M. Mosar imagine ensuite le cas de figure dans lequel une entité serait condamnée par le régulateur d'un autre pays de l'UE. Cela signifierait-il que des mêmes faits pénaux de la même entité constatés au Luxembourg ne pourraient pas être poursuivis au Luxembourg ?

Le Procureur d'État répond par l'affirmative.

- M. Mosar souhaite savoir ce que deviennent les dossiers examinés et clôturés par une sanction par la CSSF et communiqués au Parquet dans cette période post arrêt n° 106/25 de la Cour d'appel du 26 février 2025.

Le Procureur d'État adjoint explique que le Parquet reçoit des dossiers de 3 sources distinctes : la CSSF, la Cellule de renseignement financier (CRF) ou d'autres professionnels de la place financière. Selon la législation actuelle, le Parquet ne peut malheureusement pas, à la réception d'un dossier de la CSSF, lui demander si elle a déjà enquêté ou est en train de le faire, alors que cette communication permettrait d'éviter la conduite d'une double enquête en parallèle. Le GAFI, dans sa recommandation 30, préconise d'ailleurs que le système mis en place soit cohérent et qu'il soit clairement défini quelle entité intervient à quel moment. Il ne demande pas que deux autorités mènent la même enquête, mais que l'enquête soit correctement menée par l'une d'entre elles.

Dans le cas d'une dénonciation au Parquet par un professionnel de la place financière, le Parquet ne peut, à l'heure actuelle, pas demander à la CSSF si elle enquête déjà dans ce dossier et/ou quelles sont ses intentions. C'est pour ce type de situation, qu'un échange d'informations entre la CSSF et le Parquet serait également très utile.

Le Directeur général de la CSSF rappelle que l'article 23(2) du Code de procédure pénale prévoit que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au Procureur d'État et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements y relatifs. La CSSF recueille encore des informations/dénonciations sur d'éventuels faits criminels (qu'il rapporte au Parquet) via d'autres voies, comme par exemple à l'examen d'un « compliance report » ou d'un rapport d'audit, ou bien par le biais d'un *whistleblower* ou lors d'un contrôle sur site.

Selon le Directeur général de la CSSF, les dispositions du présent projet de loi et les modifications proposées par le Procureur général d'État sont bénéfiques puisqu'elles permettront une intensification de la communication entre le Parquet et la CSSF ; des échanges bilatéraux sur les faits (au lieu de dénonciations unilatérales) pourront avoir lieu et il pourra être décidé qui mène l'enquête (ce qui permettra d'éviter les doublons d'enquêtes).

Le Directeur général de la CSSF explique qu'il arrive que des enquêtes dévoilent à la fois l'existence d'un système de Ponzi ou d'autres systèmes similaires et le blanchiment de l'argent découlant de ces fraudes, et, en parallèle, un manquement au devoir de diligence de la banque qui n'a pas vérifié l'origine de ces fonds. Plusieurs infractions peuvent ainsi apparaître dans un même dossier : la fraude, l'escroquerie, un non-respect des obligations professionnelles ou même le blanchiment d'argent. En application de l'article 23 du Code de procédure pénale, la CSSF informe le Parquet de la connaissance de faits susceptibles de constituer un délit, en cas de blanchiment la CRF est également informée.

- M. Franz Fayot du parti politique LSAP revient à la demande de mise à l'ordre du jour du 10 mars 2026 figurant également à l'ordre du jour de la présente réunion et concernant les conséquences de l'arrêt n° 106/25 de la Cour d'appel du 26 février 2025 portant sur

l'application du principe *non bis in idem*. Il souligne que son parti se prononce en faveur d'un système dissuasif et répressif efficace prévoyant et appliquant des sanctions sévères. Pour ces raisons, son parti soutient une amélioration de l'échange d'informations entre le Parquet et la CSSF telle que proposée par le Procureur général d'État. Il soulève la question de la confidentialité ou du secret couvrant certaines données qui pourrait éventuellement en entraver les échanges.

Le Procureur général d'État réitère ses propos selon lesquels une base légale appropriée est nécessaire aux échanges informels et spontanés entre la CSSF et le Parquet, cette base devant évidemment aussi régler d'éventuels problèmes liés au secret. Les modifications de texte proposées tiennent d'ailleurs compte de cet aspect.

M. Fayot évoque l'application de l'article 23(2) du Code de procédure pénale dans la pratique. Il souhaite savoir quelle suite est réservée à une dénonciation au Parquet.

Le Procureur d'État adjoint explique que le Parquet reçoit également beaucoup d'informations de l'étranger. Toute décision d'enquête européenne ou toute commission rogatoire venant de l'étranger est analysée par le Parquet. En cas de faits d'intérêt national, le Parquet lance une enquête. Souvent des schémas de blanchiment passent par des acteurs locaux et dans de tels cas de figure, il serait utile que le Parquet puisse échanger avec la CSSF pour que cette dernière prenne également connaissance des faits.

Dans la pratique, la Police rédige des rapports séparés (qui ne sont pas communiqués à l'étranger) à l'attention du Parquet ; dans le cadre de la rédaction de tels rapports, la CSSF est contactée et interrogée au sujet des acteurs impliqués dans les faits. La CSSF est donc informée des faits par ce biais, mais cette façon de procéder s'avère insatisfaisante.

La France a déjà mis en place des outils permettant la coopération entre autorités judiciaires et administratives dans son Code monétaire et financier en 2016 (article L465-3-6 – texte repris en annexe du présent procès-verbal).

Le Procureur d'État adjoint signale encore que l'absence de base légale claire favorisant la communication entre le Parquet et la CSSF fait mauvaise impression auprès des autorités d'autres pays.

- En réponse à une question de M. Fayot, le Directeur général de la CSSF indique que la loi organique de la CSSF prévoit la coopération de la CSSF avec le gouvernement, la Banque centrale du Luxembourg et les autres autorités de surveillance prudentielle aux niveaux national, communautaire et international. Selon lui, il serait utile d'ajouter le Parquet à cette liste.
- En réponse à une question de Mme Diane Adehm du parti politique CSV, le Procureur général d'État explique que les dénonciations de faits pénaux (p. ex. par la CSSF) selon l'article 23(2) du Code de procédure pénale ne sont pas soumises au secret. Ce sont les communications dans l'autre sens, c'est-à-dire du Parquet vers la CSSF qui posent problème. Dans le cas d'une dénonciation par la CSSF, le Parquet lui répond et lui communique ses intentions dans le dossier, mais une communication spontanée du Parquet vers la CSSF (sans lien avec une dénonciation précise de la part de la CSSF) ne peut, pour l'instant, pas avoir lieu.

Lorsque la CSSF transmet un dossier au Parquet, elle peut toujours poursuivre son enquête et les deux autorités travaillent alors en parallèle (à éviter, car problème de ressources). Le principe *non bis in idem* ne joue qu'à partir du moment où une sanction administrative ou un jugement pénal a été prononcé ; l'autre autorité ne peut alors plus prononcer de sanction ou de jugement pour le même fait et la même personne.

En ce qui concerne la façon de procéder dans la pratique, le Directeur général de la CSSF explique qu'en cas d'indices de faits pénaux, la CSSF envoie un courrier reprenant les faits utiles du dossier au Parquet. Pour autant, cela ne signifie pas que la CSSF clôture le dossier de son côté. D'ailleurs, il arrive que le Parquet constate des faits pénaux supplémentaires à ceux du non-respect des obligations professionnelles. Sa mission principale résidant dans le contrôle du respect des lois du secteur financier, la CSSF constate plutôt des manquements en matière de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle interne, de systèmes technologiques non performants, etc. au sein des entités luxembourgeoises. Dans certains cas, il peut arriver que la CSSF et le Parquet souhaitent tous les deux sanctionner le non-respect des obligations professionnelles et c'est ce type de situation qu'une coopération plus étroite entre la CSSF et le Parquet permettrait de solutionner.

- Mme Tanson souhaite savoir si la CSSF est d'accord avec une adaptation de la base légale dans le sens de celle prévue à l'article 7 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

Un représentant de la CSSF fournit des explications détaillées concernant l'origine de l'article 7 de la loi précitée et signale que les modifications de texte proposées par le Procureur général d'État qui ont pour but de rendre possible la coopération entre le Parquet et la CSSF conviennent à la CSSF. Il ajoute qu'il serait encore préférable de préciser davantage cette coopération en s'inspirant de celle prévue à l'article 7 de la loi du 23 décembre 2016. Selon lui, il serait également utile de prévoir une coopération similaire dans la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Il explique ensuite que le législateur européen a prévu trois types de sanctions que la surveillance prudentielle peut engendrer : soit des décisions administratives (tel le retrait d'honorabilité), soit des sanctions administratives – de nature pénale (selon l'interprétation de l'arrêt n° 106/25 de la Cour d'appel du 26 février 2025) ou non, soit des sanctions pénales.

- M. Mosar revient aux propos du Procureur général d'État selon lesquels les dispositions du projet de loi 8705, en son article 5 (pour la CSSF) et en son article 33 (pour le CAA), feraient double-emploi avec celle inscrite à l'article 23 du Code de procédure pénale, qui oblige certaines personnes de dénoncer sans délai au Procureur d'État les crimes ou délits dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions. M. Mosar signale que cet article 23 peut parfois poser problème dans le sens que des personnes concernées hésitent à dénoncer des faits, d'une part, ou que, d'autre part, certaines craignent des actions en dommages et intérêts par l'entité dénoncée suite à un classement sans suite par le Parquet. M. Mosar souhaite donc savoir si l'article 23 représente une réelle obligation de dénonciation.

Le Procureur général d'État lit le libellé de l'article 23(2) du Code de procédure pénale qui prévoit que : « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au Procureur d'État et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. ». Selon lui, le texte est clair. Il concède cependant que la non-dénonciation n'est pas sanctionnée pénalement et ajoute finalement ne pas avoir connaissance de cas où le dénonciateur a été poursuivi en dommages et intérêts par le dénoncé.

Le Directeur général de la CSSF explique que la CSSF base ses dénonciations de manière très précise sur des dispositions figurant dans des textes de loi européens, internationaux et nationaux. De plus, la CSSF sait très bien dans quel cas de figure elle doit procéder à une dénonciation. L'article 23(2) du Code de procédure pénale demande la transmission d'informations sur des faits suspects susceptibles de constituer un crime ou un délit et non la production de preuves. Chaque année, la CSSF procède à environ une centaine de dénonciations auprès du Parquet ou de la CRF.

- M. Fayot souhaite savoir, au vu des moyens financiers/ressources plus limités dont dispose le Parquet, quel type de sanction (administrative ou pénale) s'avère, en fin de compte le plus efficace et quel est l'avis du GAFI à ce sujet.

Le Procureur d'État adjoint explique que le type de sanction importe peu au GAFI ; ce qui compte c'est que la sanction soit dissuasive, efficace et qu'elle soit prononcée rapidement.

Il rappelle que le problème existant à l'heure actuelle réside dans le sens unique de la communication entre le Parquet et la CSSF. Cette dernière doit procéder à une dénonciation en application de l'article 23 du Code de procédure pénale, mais le Parquet n'est pas autorisé à contacter la CSSF de sa propre initiative. Il est absolument nécessaire que le Parquet puisse informer la CSSF de l'évolution d'un dossier ou, par exemple, de la découverte d'autres faits susceptibles d'être poursuivis par la CSSF dans ce même dossier. De tels échanges permettraient une meilleure allocation des ressources (limitées) disponibles de part et d'autre en évitant un travail en parallèle sur les mêmes dossiers.

En application du principe *non bis in idem*, le Parquet a examiné les dossiers sanctionnés par la CSSF après la publication de l'arrêt n° 106/25 de la Cour d'appel du 26 février 2025 et les a classés sans suite de son côté.

- M. Fayot propose de charger la cellule scientifique de la Chambre des Députés de l'élaboration d'un avis sur les critères utilisés par les tribunaux internationaux pour la mise en place d'un système répressif intégré et sur la façon de procéder en la matière à l'étranger en vue d'augmenter l'efficacité du système répressif luxembourgeois.

La Présidente de la Commission craint, d'une part, que l'élaboration d'un tel avis ne freine trop l'avancement des travaux portant sur le projet de loi sous rubrique. D'autre part, elle donne à considérer que le sujet, tel que décrit, paraît plutôt vague et devrait être davantage circonscrit.

Elle mentionne le texte de l'article L465-3-6 du Code monétaire et financier français qui définit le principe d'aiguillage procédural entre l'Autorité des marchés financiers (AMF) et le procureur de la République financier pour éviter un cumul de poursuites (le principe *non bis in idem*) concernant les mêmes faits, duquel l'on pourrait s'inspirer.

Le Directeur général de la CSSF propose de fournir une note à ce sujet (basée sur une note interne) tenant compte des jurisprudences et des références concernées.

- En réponse à une question de Mme Tanson, le Procureur général d'État explique que les modifications que le Parquet et la CSSF proposent d'apporter aux articles 5 et 27 ont été rédigées rapidement et ont pour avantage d'être simples. La préparation d'une version plus parfaite, basée sur l'article 7 de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché, serait plus chronophage.
- Suite à une question de M. André Bauler du parti politique DP, le Procureur général d'État signale que l'autorisation d'échanges entre le Parquet et la CSSF n'a pas pour vocation la

création d'un poste de coordinateur entre ces deux autorités, mais simplement la communication entre les ressources existantes d'une part et d'autre.

#### 4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

\*

#### Annexe :

##### **Article L465-3-6 du Code monétaire et financier (France)**

Version en vigueur du 23 juin 2016 au 01 janvier 2029

[Création LOI n° 2016-819 du 21 juin 2016 - art. 2](#)

I. – Le procureur de la République financier ne peut mettre en mouvement l'action publique pour l'application des peines prévues à la présente section lorsque l'Autorité des marchés financiers a procédé à la notification des griefs pour les mêmes faits et à l'égard de la même personne en application de l'article [L. 621-15](#).

L'Autorité des marchés financiers ne peut procéder à la notification des griefs à une personne à l'encontre de laquelle l'action publique a été mise en mouvement pour les mêmes faits par le procureur de la République financier pour l'application des peines prévues à la présente section.

II. – Avant toute mise en mouvement de l'action publique pour l'application des peines prévues à la présente section, le procureur de la République financier informe de son intention l'Autorité des marchés financiers. Celle-ci dispose d'un délai de deux mois pour lui faire connaître son intention de procéder à la notification des griefs à la même personne pour les mêmes faits.

Si l'Autorité des marchés financiers ne fait pas connaître, dans le délai imparti, son intention de procéder à la notification des griefs ou si elle fait connaître qu'elle ne souhaite pas y procéder, le procureur de la République financier peut mettre en mouvement l'action publique.

Si l'Autorité des marchés financiers fait connaître son intention de procéder à la notification des griefs, le procureur de la République financier dispose d'un délai de quinze jours pour confirmer son intention de mettre en mouvement l'action publique et saisir le procureur général près la cour d'appel de Paris. A défaut, l'Autorité des marchés financiers peut procéder à la notification des griefs.

III. – Avant toute notification des griefs pour des faits susceptibles de constituer un des délits mentionnés à la présente section, l'Autorité des marchés financiers informe de son intention le procureur de la République financier. Celui-ci dispose d'un délai de deux mois pour lui faire connaître son intention de mettre en mouvement l'action publique pour les mêmes faits et à l'encontre de la même personne.

Si le procureur de la République financier ne fait pas connaître, dans le délai imparti, son intention de mettre en mouvement l'action publique ou s'il fait connaître qu'il ne souhaite pas y procéder, l'Autorité des marchés financiers peut procéder à la notification des griefs.

Si le procureur de la République financier fait connaître son intention de mettre en mouvement l'action publique, l'Autorité des marchés financiers dispose d'un délai de quinze jours pour confirmer son intention de procéder à la notification des griefs et saisir le procureur général près la cour d'appel de Paris. A défaut, le procureur de la République financier peut mettre en mouvement l'action publique.

IV. – Saisi en application des II ou III du présent article, le procureur général près la cour d'appel de Paris dispose d'un délai de deux mois à compter de sa saisine pour autoriser ou non le procureur de la République financier à mettre en mouvement l'action publique, après avoir mis en mesure le procureur de la République financier et l'Autorité des marchés financiers de présenter leurs observations. Si le procureur de la République financier n'est pas autorisé, dans le délai imparti, à mettre en mouvement l'action publique, l'Autorité des marchés financiers peut procéder à la notification des griefs.

V. – Dans le cadre des procédures prévues aux II et III, toute décision par laquelle l'Autorité des marchés financiers renonce à procéder à la notification des griefs et toute décision par laquelle le procureur de la République financier renonce à mettre en mouvement l'action publique est définitive et n'est pas susceptible de recours. Elle est versée au dossier de la procédure. L'absence de réponse de l'Autorité des marchés financiers et du procureur de la République financier dans les délais prévus aux mêmes II et III est définitive et n'est pas susceptible de recours.

La décision du procureur général près la cour d'appel de Paris prévue au IV est définitive et n'est pas susceptible de recours. Elle est versée au dossier de la procédure.

VI. – Les procédures prévues aux II, III et IV du présent article suspendent la prescription de l'action publique et de l'action de l'Autorité des marchés financiers pour les faits auxquels elles se rapportent.

VII. – Par dérogation à l'[article 85 du code de procédure pénale](#), une plainte avec constitution de partie civile pour des faits susceptibles de constituer un des délits mentionnés à la présente section n'est recevable qu'à la condition que le procureur de la République financier ait la possibilité d'exercer les poursuites en application du présent article, et que la personne qui se prétend lésée justifie qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis qu'elle a déposé plainte devant ce magistrat contre récépissé ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou depuis qu'elle a adressé, selon les mêmes modalités, copie à ce magistrat de sa plainte déposée devant un service de police judiciaire. La prescription de l'action publique est suspendue, au profit de la victime, du dépôt de la plainte jusqu'à la réponse du procureur de la République financier à l'expiration du délai de trois mois mentionné à la première phrase du présent VII.

VIII. – Par dérogation au premier alinéa de l'[article 551](#) du code de procédure pénale, la citation visant les délits mentionnés à la présente section ne peut être délivrée qu'à la demande du procureur de la République financier, à la condition qu'il ait la possibilité d'exercer les poursuites en application du présent article.

IX. – Sans préjudice de l'[article 6](#) du code de procédure pénale, l'action publique pour l'application des peines prévues à la présente section s'éteint, à l'issue des procédures prévues aux II, III et IV du présent article, par la notification des griefs par l'Autorité des marchés financiers pour les mêmes faits et à l'égard de la même personne en application de l'article L. 621-15 du présent code.

X. – La [section 8](#) du chapitre 1er du titre II du livre II du code de procédure pénale est applicable aux délits mentionnés à la présente section.

XI. – Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions et modalités d'application du présent article.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**