



Réponse conjointe de Madame la Ministre de la Justice, Elisabeth MARGUE, et de Monsieur le Ministre des Finances, Gilles ROTH, à la question parlementaire n° 3125 du 29 octobre 2025 de Monsieur le Député Laurent MOSAR au sujet des « Conséquences de l'arrêt du 26 février 2025 sur la double répression en matière financière ».

1. Comment le Gouvernement interprète-t-il la portée de l'arrêt du 26 février 2025, notamment en ce qui concerne l'application du principe non bis in idem entre sanctions administratives de la CSSF et poursuites pénales pour les mêmes faits ?

L'arrêt précité de la Cour d'appel se situe dans un contexte où certains des faits ayant donné lieu à une sanction administrative, prononcée par la CSSF, ont par la suite fait l'objet de poursuites pénales du chef d'infractions à la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, et traite du principe non bis in idem.

La règle non bis in idem interdit de poursuivre à nouveau une personne pour des faits pour lesquels elle a déjà été poursuivie et jugée¹. Cette maxime n'est recevable que lorsque les éléments légaux et matériels de la seconde poursuite sont absolument identiques à ceux qui ont motivé la première².

La loi modifiée du 12 novembre 2004 trouve son origine dans le droit de l'Union et, partant, l'appréciation du principe non bis in idem s'effectue conformément à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui dispose que nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement pour une même infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif.

Dans son avis du 15 décembre 2017 portant sur le projet de transposition de la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, le Conseil d'État a rappelé que, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'article 50 visé ci-dessus n'interdit pas qu'un État membre prévoie une combinaison de sanctions administratives et pénales. Ces sanctions peuvent donc coexister, sauf lorsque la sanction administrative revêt un caractère pénal au sens de l'article 50 précité et qu'elle est devenue définitive : dans ce cas, l'article 50 s'oppose à l'engagement de poursuites pénales pour les mêmes faits³.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), le principe non bis in idem ne trouve à s'appliquer que dans la mesure où la sanction administrative revêt une coloration pénale, selon le triple test dégagé par l'arrêt Engel c. Pays-Bas. De plus, la CourEDH admet le cumul de sanctions sous réserve de trois conditions cumulatives : qu'un objectif d'intérêt général justifiant le cumul soit poursuivi et que les sanctions aient des finalités complémentaires ; qu'il existe une coordination limitant au strict nécessaire la charge procédurale supplémentaire pour les personnes concernées ; et que la sévérité conjointe des sanctions reste proportionnée à la gravité de l'infraction. Dans l'arrêt précité, la Cour d'appel a estimé que ces conditions d'exception n'étaient pas remplies en l'espèce, la

¹ Ch. HENNAU, Droit pénal général, Bruylant 1995, p.77,

² Enc. Dalloz, Dr. crim. Vo. Chose jugée, no. 45.

³ Document parlementaire, n° 7128-5, pages 21 et 22, relatif à la loi du 13 février 2018 portant modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.



poursuite pénale engagée contre le professionnel du secteur financier heurtant donc le principe non bis in idem et étant par conséquent déclarée irrecevable.

La Cour d'appel procède ainsi à une application pure et simple des principes dégagés par la Cour européenne de droits de l'Homme sur le point de droit en question.

2. Le Gouvernement estime-t-il que, suite à cette jurisprudence, une sanction administrative infligée à un établissement financier pour des manquements LCB/FT peut désormais faire obstacle à des poursuites pénales ultérieures, y compris contre les dirigeants ou responsables concernés individuellement ?

La jurisprudence invoquée applique les principes établis de longue date par la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de justice de l'Union européenne tels que énoncés ci-dessus. Une sanction administrative infligée à un établissement financier pour des manquements LCB/FT ne fait de façon générale pas obstacle à des poursuites pénales ultérieures, y compris contre les dirigeants ou responsables concernés individuellement. Il appartient en définitive aux juridictions de faire une analyse au cas par cas pour déterminer si le principe non bis in idem s'applique ou non.

3. Quelles mesures de coordination concrètes existent ou seront mises en place entre la CSSF, la CRF et le Parquet afin d'éviter qu'une voie de sanction choisie trop rapidement (administrative) ne rende définitivement impossible l'autre (pénale) dans les cas les plus graves ?

La loi modifiée du 12 novembre 2004 prévoit, au titre I-I intitulé « *Coopération nationale et internationale* », un chapitre I dédié à la coopération nationale, et plus particulièrement un article 9-1, qui organise la coopération entre autorités de contrôle, organismes d'autorégulation et la CRF. En tout état de cause, l'article 23 du Code de procédure pénale trouve à s'appliquer.

4. Le Gouvernement considère-t-il que cette situation crée un risque de voir certains acteurs rechercher en priorité une issue administrative, par le paiement d'une amende, afin d'éviter l'exposition pénale ? Si oui, quelles garanties peuvent être apportées pour prévenir ce risque et maintenir l'effet dissuasif du droit pénal ?

La nature pénale ou administrative d'une sanction n'est pas en soi déterminante, ce qui l'est beaucoup plus est son caractère effectif, proportionné et dissuasif par rapport à la gravité des faits. Les dispositions légales continuent de permettre une distinction claire entre les amendes administratives et les sanctions pénales, que ce soit l'entreprise en tant que personne morale ou la personne responsable de l'entreprise en tant que personne physique qui est concernée.

5. Le Gouvernement juge-t-il nécessaire une adaptation législative pour clarifier l'articulation entre sanctions administratives et sanctions pénales en matière de LCB/FT ?

L'article 1^{er}, point 18), de la directive (UE) 2024/1619 vise notamment le cas où des procédures administrative et 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. Les dispositions



y relatives, y compris celles en vue de la mise en place d'un mécanisme de coopération entre autorités compétentes et autorités judiciaires, feront l'objet d'une transposition en droit national.

Luxembourg, le 16 décembre 2025

La Ministre de la Justice

(s.) Elisabeth Margue