



# Secousses

IIII Pierre Sorlut

**Côté rue.** La Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) s'attire les foudres des militants pro-palestiniens. Ils étaient une quinzaine mardi midi devant ses locaux route d'Arlon, protestant une nouvelle fois contre la décision de permettre la commercialisation des obligations israéliennes en Union européenne. La validité de la signature irlandaise sur les prospectus arrivait à échéance en septembre et le Trésor de l'État hébreu avait décidé de la transférer au Grand-Duché où le financement de l'anéantissement de la bande de Gaza, alors sous le feu de Tshahal, pose moins question qu'à Dublin.

Un cessez-le-feu est officiellement en vigueur dans l'enclave, mais des bombardements israéliens continuent d'y tuer. Les militants avaient coché la date. Le 9 décembre est la journée internationale de « commémoration des victimes du crime de génocide, d'affirmation de leur dignité et de prévention de ce crime ». L'organisateur, le Comité pour une paix juste au Proche-Orient (CPJPO), a écrit un courrier au conseil d'administration de la CSSF. Il lui reproche d'avoir validé les prospectus alors qu'il avait connaissance d'un rapport du Parlement irlandais concluant que les obligations israéliennes contribuaient « au financement des violations des droits humains par Israël et à la violation du droit international ». Le comité parlementaire supervisant la Banque centrale d'Irlande a demandé que celle-ci « s'abstienne, dans la mesure du possible, de faciliter les obligations israéliennes ».

« La CSSF a-t-elle pleinement évalué les implications juridiques et éthiques de l'acceptation de ce transfert ? », demande la présidente du CPJPO, Nathalie Oberweis, signataire de la lettre, en association avec d'autres organisations comme Jewish Call for Peace ou Global Sumud Flotilla. Le directeur général de la CSSF, Claude Marx, entendu en septembre à la Chambre des députés, et le ministre des Affaires étrangères, Xavier Bettel (DP), se sont chacun renvoyé la responsabilité. Pour le premier, il aurait fallu des sanctions formelles ou des « orientations claires » du gouvernement pour refuser la validation du prospectus. Pour le second, la décision revenait uniquement au régulateur, indépendant.

Dans un avis juridique de huit pages réalisé après avoir validé le prospectus (des articles de presse datant du 2 septembre y sont cités en notes de bas de page), la CSSF explique avoir suivi à la lettre la réglementation européenne. À savoir, déterminer si les informations figurant dans la documentation étaient « complètes, cohérentes et compréhensibles ». Les organisations militantes soulignent que, dans son prospectus, l'État israélien affirme respecter le droit international. Or, la Cour internationale de Justice (CIJ) et la Cour pénale internationale (CPI), reconnues par le Luxembourg, « affirment le contraire ». Le gouvernement de Benjamin Netanyahu est bien soupçonné d'avoir commis des crimes contre l'humanité dans sa guerre à Gaza. « En vertu de la Convention sur le génocide, le Luxembourg a l'obligation (...) de prévenir et de punir le génocide », écrit le CPJPO, aidé par des experts en droit international. Est notamment citée l'ordonnance rendue par la CIJ dès le 26 janvier 2024. La Cour basée à La Haye y déclarait déjà qu'il existait « un risque réel et imminent de génocide plausible » à Gaza et que les États devaient prendre « toutes les mesures en leur pouvoir » pour empêcher ce crime. Il revient aussi au Luxembourg et à son régulateur financier

Le ministre des Finances, Gilles Roth (CSV), veut reconduire Claude Marx à la direction de la CSSF



## Le régulateur pris dans une contestation et une réforme d'ampleur

(qui agit en son nom, contrairement à ce que ce dernier affirme dans son avis juridique), de ne pas lever de fonds en soutien à « un État pratiquant un régime de ségrégation raciale, d'occupation militaire et d'implantation illégale de colonies dans les territoires palestiniens », poursuivent les auteurs du courrier. Affaire à suivre.

**Côté coulisse.** La CSSF entame sa mue. Elle commence par son financement. Dans le budget pluriannuel 2026-2029 présenté par le ministère des Finances, le régulateur se voit doté de vingt millions d'euros. Ce montant est actuellement discuté à la Chambre. Un projet de loi déposé en septembre prévoit une telle dotation annuelle pour l'autorité de surveillance du marché financier. Elle formalise une pratique née sous Pierre Gramegna en 2021 après que la CSSF, établissement public, a fini un exercice dans le rouge foncé avec douze millions d'euros de pertes. Il suivait un résultat négatif en 2019 (-4,5 millions d'euros). Le ministre des Finances libéral avait alors improvisé (cela n'avait pas été annoncé) une « subvention d'exploitation pour soutenir l'effort de digitalisation », des termes retrouvés dans le rapport annuel de la CSSF publié en 2022. Par conséquent, 2021 s'est achevée avec un tout petit déficit (183 000 euros).

Ces pertes s'expliquaient aussi par le non-ajustement des taxes prélevées par le surveillant sur les surveillés. Elles n'avaient pas été augmentées depuis 2017... et auraient dû l'être en 2020 (selon un cycle de trois ans) mais, pandémie Covid oblige, l'augmentation avait été ajournée. Or, les missions du régulateur s'étaient entretenu multipliées (plus d'entités sous son contrôle et plus de tâches également). Son personnel, principal poste de dépense, s'était étoffé. 628 personnes travaillaient dans ses locaux route d'Arlon fin 2016. Elles étaient 953 fin 2021, soit une augmentation de moitié. Le coût de la surveillance était passé de 93 millions d'euros en 2017 à 136 millions en 2020. Les frais de l'exercice de surveillance n'étaient tout simplement plus couverts. Fin 2021, le gouvernement a enclenché une procédure d'urgence pour rattraper le retard avec des augmentations significatives de la grille tarifaire (recensant toutes les interactions entre les établissements financiers et leur régulateur) : par exemple des augmentations de quinze pour cent pour les forfaits annuels appliqués aux banques selon leur taille. Pour celles dotées de plus de 2,5 milliards d'euros d'actifs, le tarif passait ainsi de 350 à 400 000 euros. Rebelote fin 2022. Ce forfait grimpeait à 520 000 euros.

À chaque inflation de la grille, les patrons de la finance grimaient évidemment. Surtout que les taxes de la CSSF s'ajoutent aux coûts réglementaires généraux qui plombent les petites banques et nuisent à la rentabilité des plus grosses depuis la crise des *subprimes*. S'ajoute la surveillance de la probité des capitaux, pas un mince affaire pour un centre financier qui tente de remonter des abysses du offshore. À quoi il a fallu ajouter un environnement de taux bas et une crise sanitaire.

Mais les banquiers et les fonds ne se plaignent pas trop fort des taxes de la CSSF, de peur de froisser le régulateur. Il ne faudrait pas provoquer un contrôle. D'autant plus qu'un contrôle des plus basiques coûte la rondelette somme de 25 000 euros à l'administré. Au conseil d'administration de la CSSF, qu'il s'agisse de l'ABBL ou de l'Alfi (fonds d'investissement), les représentants des surveillés se contentent traditionnellement de ne pas voter les budgets quand ils sont dopés par des augmentations tarifaires. Histoire de ne pas revenir auprès de leurs membres après avoir lâchement rendu les armes devant les fonctionnaires siégeant dans l'instance.

Sollicité sur la question des taxes, le porte-parole de l'ABBL répond sobrement : « Sur ce sujet, nous allons réserver nos avis, commentaires et suggestions à la CSSF ». C'est donc la Chambre de commerce qui s'y colle traditionnellement (alors que l'ABBL a voix au chapitre dans la consultation parlementaire en matière financière). En décembre 2021, l'institution patronale alors présidée par un certain Luc Frieden avait donné son accord pour les nouvelles taxes de la CSSF avec une franchise réserve : « L'impact des mesures projetées devrait être limité à ce qui est strictement nécessaire ». Une phrase répétée l'année suivante lors d'une autre augmentation. Était ajouté : « Le poids de la charge financière liée au ren-

forcement des taxes prélevées par la CSSF risque d'avoir un impact sur l'attractivité de la place financière de Luxembourg. »

Or, depuis cinq ans, la taille de la CSSF plafonne. Le régulateur emploie 983 personnes sur son dernier rapport annuel, soit même pas une cinquantaine de plus que fin 2020. Le nombre de salariés a même baissé d'une année sur l'autre en 2023. Un fait inédit depuis 2003. (La CSSF comptait alors 199 employés.) Et la CSSF redevient largement bénéficiaire : 6 millions en 2022, 29 en 2023 et 38 en 2024. Le régulateur est assis sur 141 millions d'euros de liquidités. On se rapproche d'une année de frais de fonctionnement. Dans ses comptes publiés cette année, la direction de la CSSF justifie le résultat par « la maîtrise » de ses coûts « malgré un contexte économique et géopolitique particulièrement perturbé »... et la subvention d'exploitation de 17,5 millions d'euros. L'année dernière, l'augmentation des taxes votée en décembre 2022, la « maîtrise des frais de fonctionnement » (encore) et la subvention de quinze millions expliquaient le bon résultat. En 2022, la CSSF avait reçu dix millions d'euros du gouvernement. De l'argent versé qui n'apparaît pas dans les budgets et qui ne fait pas l'objet de loi. La dotation répondra bientôt aux « exigences d'une loi de financement spéciale, rappelées à plusieurs reprises par le Conseil d'État », note le ministère des Finances dans l'exposé des motifs remis en septembre.

Le gouvernement répond ici à un vœu formulé par le patronat depuis 2017 : trouver un autre biais de financement. Pour la Chambre de commerce, le secteur financier contribue bien assez à la richesse du pays par l'imposition sur les sociétés et des revenus de leurs employés. Cette vache-à-lait, il ne faudrait pas lessorer avec des frais de surveillance car ces frais, bien que symboliques pour les établissements de grande taille, pourraient être dissuasifs, notamment pour les jeunes pousses des technologies financières qui voudraient s'installer au Grand-Duché... même si la grille tarifaire se veut progressive et respectueuse du principe de proportionnalité.

L'accord de coalition du gouvernement Frieden (CSV)-Bettel (DP) promet « une étude » de la structure de financement de la CSSF (et du Commissariat aux assurances) pour trouver « un modèle conciliant les besoins des deux autorités, le maintien de leur indépendance et un niveau de taxes raisonnable ». Cette étude a été réalisée par la CSSF informant les services de Gilles Roth (CSV) cette semaine. Le régulateur ne l'a pas communiquée au *Land*. Selon les informations collectées auprès des services du ministre chrétien-social, la rue de la Congrégation travaille à une réforme de la loi organique de la CSSF (ainsi que de celle du Commissariat aux assurances) : « Ce projet de loi a notamment comme objet de préciser dans la loi que les sanctions pécuniaires de la CSSF seraient à verser au budget de l'État. »

Selon son fonctionnement actuel, la CSSF empêche l'argent des amendes qu'elle inflige. Sur les dix dernières années, la CSSF a récupéré 58 millions d'euros de sanctions imposées à ses ouailles. Plusieurs problèmes se posent. La même institution juge de l'opportunité de poursuite, instruit, tranche et collecte les sous. Ces procédures administratives non contentieuses doivent offrir à l'administré les mêmes droits en matière de défense que dans une procédure pénale, mais cela n'est pas le cas dans la pratique, selon différents avocats (*d'Land*, 8.11.2019). Puis s'ajoute le principe *ne bis in idem* consacré par la chambre du conseil de la Cour d'appel en février 2024 : impossible de poursuivre au pénal un établissement qui a été condamné administrativement pour violation de la loi antiblanchiment (comme l'avait révélé *Reporter*). Contacté par le *Land*, Laurent Mosar, député CSV et avocat d'affaires, informe que le ministre des Finances a partagé son intention de modifier la loi pour poursuivre pénalement les responsables de banque inculpés dans des affaires de blanchiment.

De nombreux chantiers se posent donc devant la CSSF et son directeur général, Claude Marx. Son deuxième mandat s'achève en février prochain (*d'Land*, 26.9.25). Un argument pour ne pas envisager un changement ? Interrogé à ce sujet, le ministre informe qu'il proposera au gouvernement de reconduire Claude Marx à la tête de l'autorité. ●