

📅 Published on 2 October 2026
Communiqué

The CSSF's professional secrecy and its legal exceptions (only in French)

Au vu des questionnements qui ont pu émerger quant aux dispositions légales limitant la possibilité pour la CSSF de communiquer publiquement sur l'exécution de ses missions de surveillance, respectivement aux multiples publications de sanctions administratives, le présent communiqué a pour vocation de clarifier, ou du moins de rappeler, le cadre législatif applicable au secret professionnel de la CSSF et à ses exceptions.

Il convient dans ce cadre de rappeler que la CSSF exerce ses missions exclusivement dans l'intérêt public¹, conformément à l'article 20, paragraphe 1 de la loi du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier (« loi organique »).

La mission de surveillance du secteur financier de la CSSF implique nécessairement que les personnes travaillant pour l'autorité soient dépositaires d'informations confidentielles, dont la divulgation pourrait avoir des conséquences considérables pour le système financier. Un encadrement légal strict des règles de confidentialité au sein de la CSSF est par conséquent un des fondements indispensables à l'instauration d'une confiance mutuelle entre autorité de surveillance et personnes surveillées et la préservation d'une stabilité durable du système financier luxembourgeois.

La nécessité d'un tel degré de confidentialité, entre une autorité et les personnes surveillées, a d'ailleurs également été soulignée à de multiples reprises par la Cour de Justice de l'Union européenne.² Le secret professionnel n'existe pas primordialement pour protéger l'autorité de surveillance, mais surtout pour permettre aux personnes surveillées de partager en toute confiance toutes les informations nécessaires avec l'autorité, afin que cette dernière puisse correctement exercer sa surveillance. Un grand nombre de ces informations transmises à l'autorité relèvent du secret des affaires pour les entités surveillées et il faut, en principe, que ces informations restent toujours confidentielles.

Alors que la CSSF peut également être confrontée dans l'exercice de ses missions à l'identification de potentielles infractions pénales, une telle obligation de confidentialité est de plus nécessaire en vue d'une coopération avec les autorités judiciaires afin de notamment préserver le secret de l'instruction, assurant ainsi une réponse coordonnée et efficace en cas de comportements condamnables susceptibles d'y porter atteinte, tant au niveau administratif que pénal.

[#_ftnref1]

1. Le principe : le secret professionnel de la CSSF

L'obligation au secret professionnel de la CSSF est posée par l'article 16 de la loi organique, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.³

Ce principe est également décliné pour les entités surveillées dans chacune des lois sectorielles régissant le secteur financier pour lesquelles la CSSF est l'autorité compétente.⁴ L'article 458 du Code pénal luxembourgeois érige le secret professionnel en règle d'ordre public, sanctionnant pénalement sa violation par les personnes qui en sont dépositaires.

Toute infraction à cette obligation est ainsi sanctionnée en vertu de l'article 458 du Code pénal qui prévoit, notamment, en cas d'infraction une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et une amende de 500 euros à 5.000 euros.⁵

À cet égard, selon la jurisprudence luxembourgeoise en vigueur, les informations confidentielles visées par cette obligation sont celles qui, par leur nature et leur lien avec la personne physique ou morale concernée, doivent légitimement rester secrètes et qui ont été confiées ou obtenues dans un contexte professionnel faisant naître un devoir de silence dont toute infraction sera sanctionnée pénalement.

En vertu de sa mission de surveillance des acteurs du secteur financier, la CSSF est ainsi amenée à collecter et détenir, des informations relevant notamment du secret des affaires (p.ex. dans le cadre des acquisitions ou cessions de participations dans des entités surveillées), des informations financières (p.ex. des informations relatives à des comptes bancaires ou investissements), ou encore des informations directement liées à ses pouvoirs d'enquête et de sanction.

Ainsi, le secret professionnel de la CSSF n'est pas seulement une simple obligation personnelle de discrétion ou de prudence, mais un véritable régime de confidentialité institutionnel attaché aux données recueillies par la CSSF dans l'exercice de ses missions, lequel est sanctionné pénalement.

Alors que le secret professionnel de la CSSF est d'ordre public, toutes les exceptions à ce principe doivent être expressément prévues par la loi, qui permet ou même exige la publication de certaines informations. [#_ftnref1]

2. Les exceptions légales au secret professionnel

Le secret professionnel de la CSSF n'est pas absolu. D'abord l'article 458 du Code pénal ménage déjà deux exceptions générales claires : la première est le cas où la personne est appelée à rendre témoignage en justice (respectivement devant une commission d'enquête disposant de prérogatives judiciaires étendues) ; et la seconde est celui où la loi oblige ou autorise la personne à faire connaître ses secrets. Par conséquent, en dehors de ces cas prévus par le Code pénal, la révélation d'informations confidentielles reste punissable.

À cet égard, certains textes spéciaux prévoient des dérogations légales spécifiques au secret professionnel de la CSSF.

L'échange d'informations entre autorités

Dans ce contexte, l'article 16 de la loi organique de la CSSF prévoit expressément des dérogations à l'obligation de secret professionnel imposée à l'autorité de surveillance, en particulier dans le cadre d'échanges d'informations avec d'autres autorités (notamment au sein de l'Union européenne, par exemple dans le cadre du Mécanisme de Surveillance Unique). Ces exceptions sont cependant encadrées par des conditions cumulatives strictes prévues par le texte, telles que la réciprocité du secret au niveau de l'autorité destinataire, la nécessité des informations dans le cadre de l'exercice de leur mission mais aussi la restriction de leur usage à la finalité annoncée dans le cadre de cet échange.

Le respect des droits de la défense

Une autre exception peut être soulignée dans les « cas relevant du droit pénal » (au sens de l'article 16 de la loi organique et de la jurisprudence y applicable) lorsqu'un document contenu dans le dossier administratif d'un administré est soumis au secret professionnel de la CSSF.

Dans un tel cas, la CSSF ne peut risquer de dévoiler des informations confidentielles concernant des tiers alors que les dommages en résultant pourraient s'avérer irréparables pour ces derniers. L'autorité veillera alors à ne communiquer que les extraits qu'elle juge pertinents.⁶

Il revient alors *in fine* à la juridiction saisie de mettre en balance les droits de la défense avec la nécessité pour l'autorité de respecter le secret professionnel, afin de trouver un équilibre entre les intérêts opposés des parties et, le cas échéant d'enjoindre la CSSF d'outrepasser ses obligations légales liées au secret en fournissant les informations demandées par l'administré au juge saisi.⁷ [#_ftnref1]

La publication des sanctions prises par la CSSF

Dans le cadre de l'exercice de ses missions, la CSSF doit également répondre à un devoir de transparence et de protection envers les entités surveillées ainsi que l'ensemble des acteurs du secteur financier, y inclus les consommateurs.

Ce devoir de transparence justifie dès lors, dans des conditions déterminées et strictement limitées par la loi, que la CSSF déroge à son obligation légale de confidentialité pour répondre à des objectifs d'intérêts supérieurs, notamment en matière de sanctions administratives.

Dans ce contexte, la publication nominative des sanctions administratives prises par les autorités de surveillance du secteur financier, telles que la CSSF, constitue un principe posé par le législateur de l'Union européenne visant notamment à renforcer l'effet dissuasif des sanctions administratives rendues, à informer le public des règles applicables, mais aussi de rendre compte de l'exercice effectif des pouvoirs de sanctions de l'autorité envers des comportements risquant de compromettre l'intégrité et la stabilité du secteur financier.

Ce principe est désormais inscrit dans la très grande majorité des directives et règlements européens applicables et a été transposé au Luxembourg dans les différentes lois sectorielles applicables au secteur financier, dont la CSSF veille à la bonne application. Il est encadré par les exigences du principe de légalité et du principe de proportionnalité qui déterminent des conditions et limites légales strictes dans lesquelles les décisions de la CSSF peuvent être portées à la connaissance du public.

En conséquence, les sanctions administratives prises par la CSSF à l'encontre des entités qu'elle surveille, doivent, en principe, faire l'objet d'une publication nominative, sous réserve de certaines exceptions légales strictes, tel que confirmé par la jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne⁸ et suivi par le juge administratif luxembourgeois⁹.

Ces exceptions s'appliquent, en fonction du cadre légal applicable, notamment lorsque la publication nominative est susceptible de compromettre la stabilité des marchés financiers ou une enquête en cours, ou lorsqu'elle risquerait de causer un préjudice disproportionné à la personne concernée.

Dans ce dernier cas de figure, la CSSF met en balance les intérêts en présence qui sont, d'une part, le potentiel préjudice subi par la personne physique ou morale visée du fait de la publication nominative de la sanction administrative, et, d'autre part, l'intérêt public, à savoir assurer l'effet dissuasif de la sanction, éviter la commission de nouvelles violations et informer le public et tenir compte du fait que des tiers ont éventuellement été lésés par les infractions commises.

La CSSF s'assure dans chaque cas individuel qu'aucune des exceptions prévues par le cadre légal applicable en matière de publication n'est remplie, et procède avant toute décision relative à la publication d'une sanction administrative, à une analyse des éléments de droit et de fait du dossier porté à sa connaissance, conformément au principe du contradictoire.

Le cadre légal applicable prévoit lorsqu'une des exceptions légales prévues est remplie notamment la possibilité de différer la publication nominative ou de procéder à une publication anonyme.

La publication des sanctions administratives par la CSSF s'inscrit dans un cadre légal précis dans lequel la CSSF respecte les compétences qui lui sont attribuées, les principes de légalité et de proportionnalité ainsi que les garanties attachées au secret professionnel, et demeure, en tout état de cause, soumise au contrôle des juridictions administratives. [#_ftnref1]

3. Conclusion

L'ensemble des principes, dispositions légales et réglementaires et jurisprudences encadrant le secret professionnel de la CSSF assurent une application rigoureuse et cohérente de l'obligation de confidentialité sans laisser place à l'arbitraire, tout en prenant en compte le devoir de transparence et les obligations de publication qui en découlent en matière de sanctions, ainsi que les objectifs d'intérêts supérieurs inhérents à la mission de surveillance du secteur financier de la CSSF.

Dans ce cadre, la CSSF exerce sa mission avec rigueur, transparence et responsabilité, dans le strict respect de la loi et des garanties de l'État de droit.

¹ Voir notamment Cour administrative, arrêt du 29 novembre 2011, n° 28610C, Pas. adm. 2023, V° Régulation économique, n° 21.

² [#_ftnref2] Voir notamment les arrêts CJUE, 19 juin 2018, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht c. Ewald Baumeister, C-15/16; CJUE, 13 septembre 2018, UBS Europe SE, anciennement UBS (Luxembourg) SA c. Alain Hondequin et consorts, C-358/16; CJUE, 13 septembre 2018, Enzo Buccioni c. Banca d'Italia, C-594/16.

³ « *Hormis les exceptions prévues par ou en vertu d'une loi, les membres des organes, le réviseur d'entreprises agréé, ainsi que toutes les personnes exerçant ou ayant exercé une fonction pour la CSSF, sont tenus de garder le secret des informations confidentielles reçues dans ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du Code pénal.* »

Ce secret implique que, sans préjudice des dispositions de lois et règlements régissant la surveillance, les informations confidentielles qu'ils reçoivent à titre professionnel ne peuvent être divulguées à quelque personne ou autorité que ce soit, excepté sous forme sommaire ou agrégée de façon que les

entreprises individuelles surveillées ne puissent être identifiées, sans préjudice des cas relevant du droit pénal.

⁴ Voir notamment les dispositions suivantes : article 44 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, article 134 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, article 32 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement, article 47 (3) de la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs, article 50 de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers.

⁵ « *Les médecins, [...] et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice et celui où la loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 500 euros à 5.000 euros.* ».

⁶ Voir article 13 du règlement grand-ducal du 8 juin 1989 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

[#_ftnref2]⁷ Voir CJUE, 13 septembre 2018, UBS Europe SE, anciennement UBS (Luxembourg) SA c. Alain Hondequin et consorts, C-358/16, point 71 : « (...) Ainsi, il appartient à la juridiction nationale compétente, lorsqu'une autorité compétente invoque ladite obligation pour refuser la communication d'informations en sa possession qui ne figurent pas dans le dossier concernant la personne visée par un acte lui faisant grief, de vérifier si ces informations présentent un lien objectif avec les griefs retenus à son égard et, dans l'affirmative, de mettre en balance l'intérêt de la personne en cause à disposer des informations nécessaires aux fins d'être en mesure d'exercer pleinement les droits de la défense et les intérêts liés au maintien de la confidentialité des informations couvertes par l'obligation de secret professionnel, avant de décider de la communication de chacune des informations sollicitées.(...) ».

⁸ Trib. UE, 8 juillet 2020, VQ c. BCE, T-203/18.

⁹ Voir notamment Cour administrative, arrêt du 19 juillet 2023, n° 48647C : « (...) l'article 63-3, précité, prévoit une **publication systématique des sanctions administratives imposées** par les articles 63-1, 63-2 et 63-2ter de la même loi, le seul tempérament à cette publication systématique étant une publication anonyme dans les trois hypothèses envisagées aux points a), b) et c) du paragraphe (2) de l'article 63-3 ». (soulignement ajouté).

Main topic:

- About the CSSF [/en/about-the-cssf/]

All rights reserved.

Copyright © Commission de Surveillance du Secteur Financier, Luxembourg