

Luxembourg, le 15 juillet 2026

Objet : Projet de loi n°8705¹ 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. (7083GKA)**

*Saisine : Ministre des Finances
(16 février 2026)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de transposer en droit luxembourgeois les dispositions 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 (ci-après la « CRD 6 ») qui ont trait à la gouvernance des autorités compétentes, en l'occurrence la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF). Dans un souci de cohérence normative en matière de bonne gouvernance, le Projet propose d'introduire des dispositions similaires dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances afin de les rendre applicables au Commissariat aux assurances (CAA).

En bref

- La Chambre de Commerce prend note des dispositions du projet de loi sous avis qui visent à transposer en droit luxembourgeois les dispositions de la CRD 6 qui ont trait à la gouvernance des autorités compétentes, à savoir la CSSF.
- Elle note aussi que des dispositions similaires en matière de bonne gouvernance ont été introduites dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances afin de les rendre applicables au CAA.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Ce Projet a pour objet de transposer dans la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une Commission de surveillance du secteur financier les dispositions de la directive CRD 6 relatives à la gouvernance des autorités compétentes, à savoir la CSSF. Afin d'assurer la cohérence du cadre de bonne gouvernance applicable aux autorités de supervision luxembourgeoises, des dispositions analogues sont également introduites dans la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances à l'égard du CAA.

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, la CRD 6 vise à renforcer l'indépendance des autorités compétentes, de leurs organes de gouvernance ainsi que de leur personnel. À cette fin, elle impose aux autorités concernées de définir et de publier leurs objectifs, tout en assurant une reddition de comptes quant à l'exercice de leurs missions au regard desdits objectifs. Elle harmonise également les règles applicables à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts. À cet égard, il convient de relever que les exigences introduites reflètent, dans une large mesure, les pratiques déjà mises en œuvre par la CSSF et le CAA, lesquelles se trouvent désormais consacrées au niveau législatif. Ainsi, le Projet introduit ainsi un ensemble de mesures destinées à prévenir les conflits d'intérêts, notamment par l'instauration de périodes de carence, l'interdiction de négocier des instruments financiers émis par des entités surveillées et l'encadrement de la durée maximale des mandats des membres de la direction. Les membres de directions de la CSSF et du CAA pourront être nommés pour une durée de 5 ans renouvelable avec une limitation de la durée totale des mandats de membres de la direction de la CSSF à 14 ans et des mandats de membres de la direction du CAA à 15 ans.

Conformément aux exigences de la CRD 6, le Projet introduit aussi des dispositions encadrant la coopération entre la CSSF et, par analogie, le CAA, d'une part, et le procureur d'État, d'autre part, notamment dans les situations où des faits susceptibles d'entraîner des sanctions administratives sont également susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Le Projet consacre dans la loi également le rôle que la CSSF occupe d'ores et déjà en matière d'éducation financière. Par ailleurs, la fonction d'audit interne indépendante est désormais formalisée dans la loi, et les canaux de signalement interne² sont organisés dans les lois organiques respectives de la CSSF et du CAA.

S'agissant du fonctionnement des organes de direction de la CSSF et du CAA, le Projet précise, conformément aux dispositions de la CRD 6, les critères de nomination des directeurs et complète les motifs susceptibles de justifier leur révocation. Par ailleurs, compte tenu de l'évolution constante des missions confiées à la CSSF, de leur complexification croissante et d'un effectif approchant désormais le millier de collaborateurs, il est proposé de porter de quatre à six le nombre maximal de directeurs, en plus du directeur général, afin de permettre, le cas échéant, le recrutement de membres supplémentaires de la direction.

En outre, dans un souci d'harmonisation, la structure de l'organe de direction du CAA est alignée sur celle de la CSSF. Le CAA sera ainsi doté d'un organe de direction collégial composé d'un directeur général et de directeurs, dont le nombre pourra être augmenté progressivement jusqu'à quatre, en fonction de l'évolution de ses besoins. Afin de renforcer l'autonomie organisationnelle du CAA, le régime applicable à son personnel est modernisé. Le Projet attribue ainsi à sa direction certaines compétences relevant de la gestion des ressources humaines, notamment le pouvoir de nomination des agents, tout en maintenant le statut de fonctionnaires soumis aux dispositions régissant la fonction publique.

² Au titre de la loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

Aussi, le Projet vise à consacrer, dans les lois organiques de la CSSF et du CAA, les garanties d'indépendance et d'impartialité applicables à la procédure conduisant au prononcé de sanctions administratives. À cette fin, il prévoit la désignation d'un chef de mission pour la CSSF et d'un enquêteur indépendant pour le CAA, ainsi que l'obligation pour le directeur principalement chargé de la surveillance de la personne surveillée concernée de s'abstenir de participer à la décision relative à la sanction.

En matière de sanctions administratives, le Projet introduit également, pour la CSSF et le CAA, des procédures de règlement transactionnel, à l'instar de celles déjà mises en œuvre par de nombreuses autorités compétentes au sein d'autres États membres de l'Union européenne. Enfin, il prévoit que le produit des sanctions pécuniaires infligées par la CSSF et le CAA sera désormais versé au budget de l'État et recouvré par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

A cet égard, La Chambre de Commerce comprend que le Projet s'inscrit dans une démarche plus large visant à renforcer l'indépendance et la crédibilité du cadre de surveillance luxembourgeois, notamment au moyen d'un modèle de financement révisé de la CSSF et du CAA. Le reversement des sanctions pécuniaires au budget de l'État, combiné à l'introduction d'une dotation annuelle fixe de l'État, constitue à cet égard une évolution significative.

À la lumière de la nouvelle structure de financement, la Chambre de Commerce se demande si cette dernière ne pourrait pas à terme conduire à une augmentation des taxes prélevées auprès des entités surveillées. Si de tels ajustements devaient être envisagés à l'avenir, il importera de veiller à ce que les frais de surveillance demeurent proportionnés et n'augmentent pas de manière involontaire, compte tenu de leur incidence potentielle sur les entités surveillées ainsi que sur l'attractivité globale de la place financière luxembourgeoise. Toute évolution future du cadre tarifaire devrait être guidée par le principe de proportionnalité et, le cas échéant, être alignée sur les ressources de surveillance effectivement requises par les différentes catégories d'entités surveillées.

Dans un contexte européen marqué par une convergence accrue des pratiques de surveillance et un renforcement de la coopération transfrontalière, le maintien d'un environnement de surveillance à la fois efficient en termes de coûts et compétitif à l'échelle internationale devrait rester une priorité. Un modèle de financement équilibré, tirant pleinement parti de la dotation de l'État afin de limiter la dépendance aux taxes prélevées auprès des entités surveillées, contribuerait à cet objectif tout en permettant aux professionnels concernés de poursuivre leurs investissements dans l'innovation, la transformation numérique et la croissance à long terme.

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

GKA/DJI