



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 07 mars 2022

Ordre du jour :

1. Échange de vues avec des représentants de l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL)
2. À l'issue de l'échange de vues :

Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 décembre 2021, des 21 et 31 janvier 2022 et de la réunion jointe du 31 janvier 2022
3. 7348 Projet de loi relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant :
1° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et
2° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué
M. Marc Goergen, M. Marc Spautz, observateurs

M. Guy Hoffmann, Président de l'ABBL (pour le point 1)
Mme Catherine Bourin, Member of the Management Board, ABBL (pour le point 1)

Mme Yasmin Gabriel, du Ministère des Finances (pour le point 3)

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

1. **Échange de vues avec des représentants de l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL)**

La présente entrevue a été sollicitée par Monsieur Laurent Mosar au cours de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 24 janvier 2022.

M. Mosar expose les différentes raisons et constats ayant motivé sa demande :

- D'une manière générale, il devient de plus en plus difficile d'ouvrir un compte auprès d'une banque au Luxembourg. Cette problématique touche les résidents de toutes catégories. Certains rapportent qu'il est plus facile d'ouvrir un compte bancaire dans un pays voisin qu'au Luxembourg.
- Les réfugiés et immigrés ressentent encore davantage cette difficulté d'ouverture de compte, le problème s'aggravant selon leur pays d'origine. Cet obstacle constitue évidemment un frein à leur insertion dans la société et au développement d'une activité professionnelle.
- Certaines personnes, plutôt âgées voire très âgées, souvent résidentes de maisons de retraite, voient leur(s) compte(s) bancaire(s) clôturé(s) par leur banque au motif de protection contre un éventuel « abus de faiblesse ».

M. Mosar rappelle que le droit au compte est un droit fondamental qui ne peut être bafoué sous aucun prétexte. Tout en tenant compte de la prolifération de nouvelles réglementations dans le secteur bancaire au cours des dernières années, notamment dans le but de la lutte contre le blanchiment d'argent, il est difficilement compréhensible pourquoi tant de personnes sont confrontées à des problèmes d'ouverture (ou de fermeture non désirée) d'un compte.

M. Guy Hoffmann, Président de l'ABBL, tout en signalant que peu de réclamations à ce sujet sont déposées auprès de l'ABBL ou de la CSSF, corrobore les constats avancés par M. Mosar, même si les cas de fermeture de comptes au motif évoqué lui paraissent plutôt très rares.

Il apparaît effectivement qu'un certain nombre de fintech, de PME, actives dans des secteurs ou dans des pays « à risque », d'ONG, actives dans des pays « à risque », et d'entreprises de « private equity » sont proportionnellement plus souvent confrontées à la problématique de l'ouverture d'un compte bancaire que d'autres.

Les problèmes cités sont incontestablement la conséquence de l'évolution du cadre réglementaire national et européen imposé au secteur bancaire au cours des dernières années.

La loi relative aux comptes de paiement du 13 juin 2017 prévoit l'obligation légale d'ouverture de compte de paiement de base pour les personnes privées. En même temps, la loi stipule cependant que les établissements concernés peuvent rejeter une demande d'ouverture de compte de paiement de base lorsque l'ouverture ou le fonctionnement d'un tel compte entraînerait une violation de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Cette disposition incite les établissements à orienter leur politique commerciale vers une prise de risque minimale voire nulle.

Pour rappel, les établissements bancaires se sont vus imposés 8 lois, 4 règlements de la CSSF et 7 circulaires de la CSSF en matière de lutte contre le blanchiment depuis 2004. La pression légale et réglementaire subie par les établissements bancaires ces dernières années en vue de l'atteinte de standards très élevés sur la place financière est responsable de leur réticence

envers la prise de risque. Cette réticence, compréhensible, est accentuée par les sanctions prononcées par la CSSF et la BCE à l'égard d'établissements bancaires.

M. Hoffmann cite l'exemple d'un citoyen lambda dont le salaire est viré d'un compte d'une entreprise sur son compte de particulier à la fin du mois. Ce simple virement donne lieu à des contrôles approfondis, entre autres de l'origine de l'argent (contrôles anti-blanchiment) et du destinataire. Le virement subséquent d'une partie de cet argent sur le compte d'une autre banque donne de nouveau lieu à des contrôles approfondis. Cet exemple montre que même des opérations effectuées dans un environnement à risque nul, exécutées des milliers de fois par jour au Luxembourg, sont soumises à un nombre et à un niveau de contrôles complexes impressionnant. L'absence de possibilité légale pour les banques d'appliquer une approche fondée sur les risques, par exemple au niveau du traitement du volume de virements effectués quotidiennement, contribue à une surcharge de contrôles et à une prise de risque minimale dont l'effet est finalement ressenti par le consommateur.

Les banques se trouvent confrontées à une situation contradictoire liée à l'obligation d'ouverture de compte de paiement de base, d'une part, et au respect d'une réglementation étouffant et sanctionnant toute prise de risque, d'autre part.

M. Hoffmann n'a pas connaissance de cas de fermeture de comptes tels qu'évoqués par M. Mosar. Selon ses informations, il arrive que des personnes âgées décident de renoncer à un compte en raison de frais bancaires extrêmement élevés.

Finalement, M. Hoffmann explique que l'ABBL ne peut s'immiscer dans les politiques commerciales et de gestion des risques des établissements bancaires. Elle va néanmoins prochainement, en coopération avec le ministère de la Justice et la CSSF, publier des lignes directrices précisant les obligations légales, et des recommandations dans l'intention d'aider les entreprises et particuliers à comprendre comment constituer au mieux leur dossier d'ouverture de compte, ce qui contribuera à faciliter l'analyse des dossiers de clients.

De plus, la Fondation pour l'éducation financière de l'ABBL offre des cours, qui rencontrent un certain succès, permettant aux personnes vulnérables et aux personnes âgées de se familiariser davantage avec le système bancaire luxembourgeois et les démarches à suivre dans ce contexte.

Echange de vues :

- M. Mosar partage les propos du Président de l'ABBL et se déclare conscient des difficultés rencontrées par les banques et leur personnel depuis quelques années. Il se demande si les réglementations anti-blanchiment, dont il ne nie aucunement l'utilité, ne vont pas trop loin en imposant une quantité excessive de contrôles même à des opérations à risque nul. Selon lui, il serait utile de procéder à un réexamen des réglementations en cause au niveau européen.
- Il paraît ensuite peu compréhensible à M. Mosar que l'ouverture d'un compte dans un pays voisin puisse s'avérer plus facile qu'au Luxembourg, alors que les banques au sein de l'UE sont toutes soumises à la même réglementation.

Si M. Hoffmann doute que les banques luxembourgeoises soient plus restrictives en matière d'ouverture de comptes que d'autres banques au sein de l'UE, il ne l'exclut cependant pas. Il précise que la réglementation européenne, mise en œuvre dans tous les Etats membres de l'UE, est, au Luxembourg, interprétée en vue de son application à une clientèle internationale, à l'industrie de fonds et au « private banking ». Cette interprétation peut, dans certains cas, paraître moins appropriée (car trop stricte) pour le traitement des comptes de particuliers et d'entreprises locales. Il est néanmoins rappelé que

l'interprétation plus stricte de la réglementation en question a également pour but l'évitement de tout risque réputationnel pour la place financière.

- M. Mosar indique que les règlements et directives impactant le secteur bancaire européen et non repris au niveau de l'OCDE mènent de jeunes entrepreneurs à quitter le Luxembourg, voire l'Union européenne (UE), pour échapper à des formalités et contraintes inexistantes dans des pays tiers tel que le Royaume Uni. Il en conclut que la réglementation en vigueur met en danger la compétitivité de la place financière luxembourgeoise et de l'UE en général.

Le Président de l'ABBL partage les craintes de M. Mosar et exhorte les députés à s'engager en faveur d'une transposition et d'une mise en œuvre non excessives des directives et règlements européens (pas de « gold plating »). Il donne finalement à considérer que les coûts d'une régulation démesurée pourraient inciter certains groupes bancaires à envisager leur délocalisation hors du pays.

En conclusion, M. Mosar constate que l'ABBL est quelque peu impuissante face à l'évolution de la législation européenne. Il propose la tenue d'une entrevue avec la ministre des Finances au sujet de l'évolution de cette législation et de sa transposition au niveau national. Selon lui, ce point pourrait être discuté au cours de la réunion de ce vendredi, de préférence en présence du Directeur général de la CSSF.

2. À l'issue de l'échange de vues :

Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 décembre 2021, des 21 et 31 janvier 2022 et de la réunion jointe du 31 janvier 2022

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

3. 7348 Projet de loi relative aux comptes inactifs, aux coffres-forts inactifs et aux contrats d'assurance en déshérence et modifiant :

- 1° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et**
- 2° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

Suite à une brève présentation de son contenu, le projet de rapport est adopté à l'unanimité.

M. Mosar signale que, malgré des désaccords sur certains points, son groupe parlementaire soutient le projet de loi.

La Commission choisit le modèle de base pour les débats en séance plénière.

4. Divers

Suite à l'intervention de M. Mosar sous le point 1, la Commission décide de demander à la ministre des Finances si l'entrevue prévue ce vendredi en sa présence pourra également couvrir le sujet sous 1. Dans l'affirmative, l'heure de réunion pourrait être avancée.

Les membres de la Commission jugent utile que le directeur général de la CSSF participe également à l'entrevue de ce vendredi au sujet de la mise en œuvre des sanctions prises par

l'UE à l'encontre du régime russe et pouvant impacter le secteur financier luxembourgeois. Ce souhait sera transmis au ministère des Finances.

Luxembourg, le 15 mars 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact