



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 11 mars 2022

Ordre du jour :

Échange de vues avec Monsieur le Directeur général de la CSSF 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 (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 2 mars 2022)

*

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

M. Claude Marx, Directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF)

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

Excusés : M. Sven Clement, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

Le Président de la Commission rappelle que la présente entrevue a lieu sur demande du groupe parlementaire CSV du 2 mars 2022.

Après avoir remercié le Directeur général de la CSSF de sa disponibilité, M. Laurent Mosar explique vouloir poser plusieurs questions d'ordre général, puis d'autres plus précises.

1. Tout d'abord, il souhaite savoir comment les sanctions contre la Russie sont mises en œuvre au niveau de la CSSF dans les différentes branches du secteur financier.

2. Selon ses informations, la CSSF a publié des circulaires en relation avec les sanctions. Ces circulaires sont-elles régulièrement adaptées à l'évolution des sanctions et comment la CSSF contrôle-t-elle leur application correcte sur le terrain ?
3. Une liste de sanctions émise par le Conseil de l'UE recense les personnes physiques (et membres de leur famille) et morales, entités et organismes russes auxquels s'adressent les sanctions. Au niveau national, il s'agit donc d'appliquer les sanctions, entre autres, à des entités de droit luxembourgeois au capital russe. Se pose cependant la question de savoir s'il y a uniquement lieu de sanctionner les entités dont les actionnaires apparaissent sur la liste publiée par le Conseil d'UE ou s'il faut aller plus loin.
4. M. Mosar s'enquiert plus en détail sur les actions entreprises par la CSSF à l'égard des banques russes East West United Bank (EWUB) et Gazprombank, établies au Luxembourg sous la forme de sociétés de droit luxembourgeois et à capital russe. Ces derniers jours, la presse luxembourgeoise a fait allusion à certains administrateurs luxembourgeois de l'EWUB et du groupe Sistema auquel elle appartient. Selon M. Mosar, se pose la question de l'honorabilité de ces banques. En effet, le groupe Sistema est contrôlé par l'oligarque V. Ievtouchenkov, personnage proche du président de la Russie et Gazprombank appartient directement à l'Etat russe.
5. Selon certains articles de presse, Gazprombank ne disposerait plus de licence bancaire depuis 2018 et n'aurait plus publié de comptes en 2019, 2020, ni 2021, au registre du commerce. Ces affirmations sont-elles véridiques ?
6. Pour l'instant, la Gazprombank n'est pas touchée par l'exclusion du système SWIFT (en raison de la dépendance de certains États membres à la livraison de gaz russe). Sans remettre en cause cette décision compréhensible, M. Mosar souhaiterait disposer davantage de détails à ce sujet.
7. Selon certaines sources, l'exposition directe du secteur financier luxembourgeois aux répercussions des sanctions décidées aux niveaux européen et international contre la Russie, serait marginale. Or, d'autres sources font état d'un nombre non négligeable de fonds d'investissement à capital russe sur le territoire luxembourgeois. M. Mosar souhaite connaître l'envergure de ces fonds d'investissement.
8. Certains articles de presse font état de la présence de plusieurs oligarques russes au Luxembourg par le biais d'une multitude de sociétés luxembourgeoises. Parmi ces oligarques figure M. Abramovich, entre autres actionnaire du groupe sidérurgique russe Evraz. Les autorités britanniques l'ont récemment ajouté à leur liste des personnes sanctionnées et procédé à la saisie et au blocage de ses avoirs sur le sol britannique ; la France accorde un traitement similaire aux avoirs des oligarques en France. Dès lors, M. Mosar souhaite savoir quel sort la CSSF réserve aux avoirs situés sur le sol luxembourgeois et appartenant aux oligarques visés par des mesures restrictives européennes.

M. Claude Marx, Directeur général de la CSSF, apporte les informations suivantes :

- Ad questions 1 et 2 : La CSSF n'est pas l'autorité compétente en matière de mise en œuvre et de contrôle du respect des sanctions contre la Russie, mais c'est le ministère des Finances. Il apparaît d'ailleurs que dans aucun des autres États membres l'autorité de surveillance du secteur financier n'est chargée de ces missions.

Pour autant, le règlement CSSF 12-02 du 14 décembre 2012 relatif à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme prévoit, dans la sous-section 2 « Etats, personnes, entités et groupes visés par des mesures restrictives en matière financière »,

qu'en cas de détection de personnes, entités ou groupes visés par des mesures restrictives, les entités surveillées sont tenues « sans délai » d'appliquer les mesures restrictives requises et d'informer (...) les autorités compétentes « en matière de sanctions financières ». Copie de cette communication est à adresser en même temps à la CSSF. C'est sur base de cette règle que, ces derniers jours, diverses banques et autres entités surveillées ont informé la CSSF de leur application des mesures restrictives à l'égard de la Russie.

Il est précisé que la matière des sanctions revêt une certaine complexité. Les premières sanctions contre la Russie ont été prises en 2014 et une série de sanctions a également touché la Biélorussie par la suite. Les nouvelles sanctions récemment arrêtées par le Conseil européen complètent le premier train de sanctions. Plusieurs règlements d'exécution communautaires mettant en œuvre le règlement (UE) no 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ont été publiés depuis fin février 2022.

Une équipe de juristes de la CSSF suit l'évolution des sanctions au jour le jour et rassemble les mesures contenues dans les règlements européens dans une rubrique spéciale du site internet de la CSSF afin d'en offrir une vue d'ensemble complète aux entités surveillées (ce point étant surtout important pour les entités de taille restreinte). Les sanctions sont très hétérogènes puisqu'elles concernent à la fois des particuliers, dont les avoirs doivent être gelés, des titres russes, qui ne doivent plus être négociés, des entités qui ne sont plus autorisées à réaliser des opérations précises (comme par exemple la fourniture de prêts à échéance dépassant un certain nombre de jours) et des fonds d'investissement. Dans ce dernier domaine, plusieurs cas de figure se présentent : celui d'investisseurs investissant dans des fonds sanctionnés, celui d'investissements dans des sociétés sanctionnées ou dans des titres russes totalement dévalorisés.

En sus de la liste des sanctions, la rubrique spéciale sur le site internet de la CSSF comporte des instructions de cette dernière destinées aux entités surveillées. Il est en outre prévu d'y ajouter une cartographie des sanctions non seulement européennes, mais également de celles prises dans des pays tiers. En effet, même si les sanctions prises par ces derniers ne sont, d'un point de vue légal, pas directement applicables par les États membres, elles peuvent cependant avoir un impact sur les entités du secteur financier européen (cas d'une banque qui n'appliquerait pas les sanctions américaines et qui pourrait être sanctionnée de ce fait).

- Ad question 2 : Même si la CSSF ne peut contrôler la mise en œuvre des mesures restrictives auprès de chaque entité surveillée du secteur financier, elle effectue des contrôles ciblés. Tout d'abord, les équipes de la CSSF sont en contact permanent avec les entités touchées par les sanctions afin d'échanger sur leur mise en œuvre pratique. Ces échanges ont montré que les banques adoptent une approche prudente et ont mis en place des blocages internes en plus des blocages officiels demandés par le ministère des Finances (blocage des clients et avoirs russes et surveillance de très près des transactions concernant ces clients/avoirs, transactions autorisées au cas par cas par le service compliance ou la direction de la banque). Les entreprises du secteur des fonds ne représentent souvent qu'un maillon d'une chaîne de valeurs dans laquelle intervient une multitude d'acteurs tels qu'une banque de dépôt, un registre, un agent de transfert, une administration centrale, etc. qui doivent communiquer entre eux. La CSSF vérifie si et comment cet échange d'informations a lieu concrètement.

Ensuite, la CSSF mène des contrôles sur place (« on-site ») (avec ou sans préavis) (en plus des contrôles « off-site » (deskbased) lors desquels elle demande aux entités surveillées de lui fournir des informations ou documents précis). De tels contrôles de mise

en œuvre correcte des mesures restrictives ont été planifiés auprès de plusieurs banques, d'entreprises d'investissement et d'autres prestataires du secteur financier pratiquant des échanges avec la Russie. En raison de la complexité de ce type de contrôle, ces derniers ont lieu auprès d'un échantillon des acteurs concernés suivant une approche basée sur le risque. Les contrôles en question seront effectués au cours des prochaines semaines et porteront notamment sur les processus et les systèmes de détection, les mesures concrètes entreprises par l'entité examinée, etc. Il sera également vérifié, sur base des listes des sanctions, si l'entité contrôlée a bien identifié dans ses bases de données les personnes/sociétés sanctionnées. En cas de résultats insatisfaisants, les entités examinées risquent des sanctions prononcées par la CSSF (sanctions prudentielles). Le ministère des Finances, quant à lui, peut prononcer des sanctions pénales.

- Ad question 3 : Les listes de mesures restrictives énumèrent les noms de personnes dont l'ensemble des avoirs est à geler (p. ex. sur des comptes bancaires). Il appartient à la Commission européenne d'apporter des précisions quant à la durée du gel et à une éventuelle confiscation ultérieure des avoirs concernés. Les listes recensent également des obligations d'État qui ne doivent plus être négociées (il s'agit alors, p. ex., d'adapter les portefeuilles à leur dévalorisation). Le cas de Gazprom est complexe puisque seule une petite partie de ses activités n'est pour l'instant touchée par les mesures restrictives.
- Ad question 4 : Les situations de l'East West United Bank (EWUB) et de Gazprombank sont à différencier. Quant à la première, ni la banque elle-même, ni sa maison-mère (Sistema group), ni son actionnaire majoritaire ultime ne figurent sur les listes des sanctions. Il n'appartient pas à la CSSF de porter un jugement sur l'honorabilité de l'actionnaire ou des administrateurs de la banque, puisqu'il s'agit d'une question d'ordre éthique. La Gazprombank est sujette à un nombre restreint de sanctions et n'a pas été exclue du système SWIFT. Le Conseil européen a décidé qu'elle pouvait, pour l'instant encore, recevoir les paiements de livraisons de gaz russe.

Il n'y a pas de mesures spécifiques à prendre à l'égard des banques à capital russe en général, mais il est clair qu'elles pourront être visées par des contrôles sur place de la CSSF. Il pourra ainsi, entre autres, être vérifié si des personnes inscrites sur la liste des mesures restrictives figurent parmi les clients de ces banques et si les banques ont bien procédé au gel des avoirs de ces clients.

Le Luxembourg fait partie des 19 États membres de la zone euro dont le système bancaire est supervisé par la BCE (avec les autorités nationales de surveillance prudentielle). L'octroi d'une nouvelle licence bancaire et le retrait d'une licence bancaire font partie des prérogatives de la BCE, même s'il s'agit de banques de petite taille. Une autorité nationale de surveillance pourrait demander le retrait d'une licence bancaire à la BCE, mais il a été convenu de traiter les problèmes similaires de la même manière au sein de l'UE et donc de centraliser des décisions de ce type au niveau de la BCE.

- Ad question 5 : Gazprombank dispose d'une licence bancaire au Luxembourg depuis 2013. Ses comptes sont à jour. Le délai de la reddition des comptes de 2021 n'est pas encore dépassé. Il est vrai que la publication des comptes 2019 et 2020 dans le registre de commerce est en retard et la CSSF en a fait la remarque à la banque. Pour autant, les comptes ont été finalisés et livrés à la CSSF endéans les délais imposés et sont également consultables sur le site internet de la banque.
- Ad question 6 : À l'heure actuelle, Gazprombank peut effectuer la majorité de ses transactions. La décision de l'en empêcher peut exclusivement être prise au niveau du Conseil européen.

- Ad question 7 : Concernant l'exposition du secteur financier luxembourgeois aux répercussions des sanctions, il est tout d'abord précisé que l'actif et le passif du bilan des banques sont exposés. Du côté de l'actif, un montant de 4 milliards d'euros, qui se concentre sur un nombre restreint de banques, est concerné (à mettre en relation avec une somme bilantaire totale de 900 milliards d'euros). Ce montant ne représente cependant pas un problème pour ces banques et il n'est aucunement question d'un risque systémique à ce niveau.

Au niveau des fonds d'investissement, les investissements dans des titres russes représentaient, avant la crise actuelle, environ 19 milliards d'euros, montant peu significatif par rapport au montant total des avoirs des fonds luxembourgeois qui atteint 5.600 milliards d'euros. Les fonds spécialisés dans les investissements en Russie (jusqu'à presque 100% de leurs avoirs) sont suspendus, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent procéder au rachat des parts des investisseurs, puisqu'ils devraient à cet effet procéder à leur vente, impossible à l'heure actuelle. La CSSF est informée de la suspension de ces fonds – au jour d'aujourd'hui, 37 compartiments dans 36 fonds sont suspendus. La valeur des investissements en Russie s'est fortement détériorée, mais aucun risque systémique n'est à déplorer.

Il est rappelé que lorsqu'une banque n'est plus capable de rembourser les dépôts des clients, par exemple lors de leur départ massif (« panique bancaire » ou « bank run »), le client est couvert par une garantie des dépôts. Au Luxembourg, le Fonds de garantie des dépôts Luxembourg (FGDL) prend en charge le remboursement des déposants (il récupérera ces montants auprès de la banque au moment où elle aura réalisé ses titres et autres avoirs). Le montant maximum couvert par la garantie est de 100.000 euros par personne et par banque. Aucun risque de crise de liquidités n'est à prévoir à l'heure actuelle, mais en cas de survenue d'une telle crise, par exemple au sein de l'EWUB ou de Gazprombank, le FGDL dispose des moyens suffisants pour y faire face. La CSSF suit l'évolution de ces banques de près.

- Ad question 8 : Les mesures restrictives européennes s'appliquent à des centaines de personnes privées russes, dont des oligarques, des membres du parlement russe, le Président et des ministres russes, etc. Elles concernent les ayants droit économiques, par exemple de comptes bancaires, peu importe que les avoirs y soient détenus directement par ces personnes ou par des structures. Les bureaux de domiciliation luxembourgeois, qu'ils soient sous la surveillance de la CSSF ou non, sont également tenus d'appliquer les mesures restrictives et donc de geler les avoirs de personnes concernées dont ils ont connaissance. Quant à d'éventuels crypto-actifs détenus par des personnes sanctionnées, il est évident que le peu d'acteurs actifs établis dans ce secteur au Luxembourg est également contraint d'appliquer les sanctions et donc de geler de tels actifs. Après investigation de la CSSF, il s'avère qu'aucune des personnes sanctionnées ne figure parmi la clientèle de ces acteurs.

La CSSF ne peut se prononcer quant à une saisie des avoirs d'oligarques au Luxembourg en dehors de ceux qui sont gérés par les prestataires de services qu'elle contrôle et qui doivent être gelés (et non saisis).

- La CSSF participe presque quotidiennement à des réunions de coordination avec ses homologues étrangers. Ces réunions sont encadrées par l'EBA, l'ESMA, le comité de Bâle, la BCE, etc. qui rassemblent les nombreuses questions concernant la mise en œuvre des sanctions pour les rapporter à la Commission européenne en vue d'une clarification de certains aspects imprécis des règlements de sanctions européens.

Échange de vues :

- Suite à une intervention de M. Yves Cruchten, le Directeur général de la CSSF rappelle que les mesures restrictives prévoient le gel des avoirs des personnes sanctionnées et non leur saisie. Au Luxembourg, le mécanisme de gel de ces avoirs financiers fonctionne de manière satisfaisante.
- En réponse à une question de M. Cruchten, le Directeur général de la CSSF précise que le ministère des Finances dispose d'une équipe en charge du contrôle et du suivi de l'application des mesures restrictives.

La CSSF contrôle le respect des nombreuses lois et règlements touchant le secteur financier, mais les entités sous sa surveillance sont également tenues au respect d'autres réglementations (comme p.ex. le RGPD). Dans le cas présent des mesures restrictives contre les ressortissants russes, la CSSF intervient davantage en raison du risque réputationnel que représente une mauvaise mise en œuvre des sanctions, d'une part, et du fait qu'une bonne mise en œuvre dépend de la disponibilité de processus et de systèmes appropriés au sein des entreprises du secteur financier, disponibilité supervisée par la CSSF, d'autre part.

- M. Mosar s'interroge sur la répartition des compétences en matière de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des mesures restrictives. Il comprend des explications reçues que la CSSF effectue des contrôles au niveau des banques, mais que les sanctions à l'égard d'établissements bancaires appliquant les mesures restrictives de manière erronée sont décidées par la BCE. Il souhaiterait savoir qui sanctionne un fonds d'investissement ou une SOPARFI qui serait dans le même cas. Il propose finalement qu'une entrevue avec la ministre des Finances et celle de la Justice ait lieu à ce sujet.

Le Directeur général de la CSSF rappelle que la CSSF effectue les contrôles et suivis en question auprès de l'ensemble des entités qu'elle surveille. En cas de détection d'anomalies dans l'application des mesures restrictives, la CSSF peut prononcer des sanctions administratives (en passant par une procédure administrative non-contentieuse (PANC)) ou procéder au retrait de l'honorabilité professionnelle de personnes.

La BCE intervient à partir du moment où il est question du retrait d'une licence bancaire (en cas de violation grave des obligations d'exécution des sanctions) ou du retrait de l'honorabilité d'un actionnaire d'une banque.

Le ministère des Finances est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières. La loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière prévoit des sanctions pénales en cas de violation des obligations découlant de la loi¹. En présence d'une telle violation, il reviendra ainsi au ministère des Finances de procéder à une dénonciation au parquet.

En ce qui concerne les SOPARFI domiciliées par des domiciliataires surveillés par la CSSF (infime partie des domiciliataires), il appartient à ces domiciliataires d'appliquer les mesures restrictives et, en cas de détection de participations affectées par les sanctions, de les geler et d'en informer la CSSF et le ministère des Finances. Pour les SOPARFI domiciliées par d'autres catégories de professionnels (tels que des avocats, experts comptables, réviseurs,

¹ **Art. 10.** Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12.500 euros à 5.000.000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

etc), la mise en œuvre des mesures restrictives est contrôlée par les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation chargés de la surveillance de ces professionnels. Ces organes réfèrent ensuite au parquet.

- Suite au constat de M. Mosar selon lequel la France dispose d'un service de renseignement TRACFIN très actif dans la traque et la saisie des avoirs russes en France et son regret que le Luxembourg ne dispose pas d'un service similaire, le Directeur général de la CSSF donne à considérer que le parquet et la CRF jouent un rôle important dans la lutte contre le blanchiment. Il souligne également l'importance de l'identification des ayants droit économiques et propriétaires de biens immobiliers et autres.
- M. Mosar se dit rassuré par les propos concernant l'exposition plutôt restreinte de la place financière luxembourgeoise aux sanctions touchant la Russie et l'absence de risque systémique. Il craint cependant que la crise actuelle n'affecte tout de même fortement le secteur financier luxembourgeois à moyen et long terme.

Le Directeur général de la CSSF signale que la CSSF surveille de très près les niveaux de liquidités dans les banques et les fonds d'investissement. Depuis la crise de la COVID-19, elle a introduit un reporting particulier dans le secteur des fonds par le biais duquel les fonds concernés doivent lui fournir des explications lorsque leur niveau de rachats excède un seuil journalier et/ou hebdomadaire fixé au préalable. D'autre part, le Comité du risque systémique et la BCL suivent l'évolution du volet macro-économique de l'économie luxembourgeoise. Il paraît logique qu'une crise touchant l'économie en général pourra se répercuter sur le secteur financier.

- Finalement, le Directeur général de la CSSF attire l'attention sur l'importance particulière que revêt l'aspect de la cybersécurité pour la continuité des affaires des entités surveillées. Ce point doit absolument être suivi de près.

Luxembourg, le 24 mars 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact