



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 10 juin 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mai 2022 (débat fiscal - entrevue ACD)
2. Échange de vues au sujet de l'évolution des actions entreprises au Luxembourg dans le cadre de la mise en œuvre des mesures restrictives prévues par le Règlement (UE) 269/2014 tel que modifié

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard remplaçant M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, M. Claude Lamberty remplaçant M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter
Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Arsène Jacoby, directeur des « Affaires multilatérales, développement et compliance » (ministère des Finances)
Mme Xenia Kotoula, du ministère des Finances

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

Excusés : M. Gilles Baum, M. François Benoy

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 13 mai 2022 (débat fiscal - entrevue ACD)**

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Échange de vues au sujet de l'évolution des actions entreprises au Luxembourg dans le cadre de la mise en oeuvre des mesures restrictives prévues par le Règlement (UE) 269/2014 tel que modifié

En guise d'introduction, le Président de la Commission et le représentant du ministère des Finances rappellent que le 7 juin 2022, le ministère des Finances a annoncé qu'à ce jour-là les opérateurs luxembourgeois ont gelé des avoirs de personnes et d'entités sanctionnées à hauteur de près de 4.267 milliards d'euros. Ce montant se compose d'avoirs bancaires ainsi que de valeurs mobilières. Le Luxembourg Business Register (LBR) a identifié les sociétés immatriculées au Registre de commerce et des sociétés (RCS) pour lesquelles sont renseignées des personnes reprises dans les listes de sanctions.

Le représentant du ministère des Finances récapitule le contenu des paquets de sanctions adoptés par le Conseil et pris à l'encontre de la Russie jusqu'à présent :

23 février 2022 – 1^{er} paquet de sanctions¹

Dans le cadre du règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, le Conseil a ajouté 358 personnes (incluant majoritairement des membres de la Douma d'État) et 4 entités sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives.

Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **555 personnes et 52 entités** sanctionnées.

25 février 2022 – 2^e paquet de sanctions

Dans le cadre du règlement (UE) n° 269/2014, le Conseil a ajouté 98 personnes (incluant Vladimir Poutine et Sergueï Lavrov) sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives.

Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **654 personnes et 52 entités** sanctionnées.

28 février 2022 – 3^e paquet de sanctions

Dans le cadre du règlement (UE) n° 269/2014, le Conseil a ajouté 26 personnes et 1 entité sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives.

Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **680 personnes et 53 entités**.

Dans le cadre du règlement (UE) n° 833/2014, le Conseil a décidé d'imposer de nouvelles mesures restrictives **interdisant toute transaction avec la Banque centrale de Russie**.

2 mars 2022 – 3^e paquet de sanctions

Dans le cadre du règlement (UE) n° 269/2014, le Conseil a ajouté 22 personnes du personnel militaire biélorussien sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives.

Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **702 personnes et 53 entités**.

¹ Sources additionnelles: portail de la fiscalité indirecte <https://pfi.public.lu/fr/blanchiment/sanctions-financieres-internationale/SanctionsRussie.html> et https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en#frequently-asked-questions

Le Conseil a imposé de nouvelles **mesures restrictives en ce qui concerne la fourniture de services spécialisés de messagerie financière (SWIFT)** à certains établissements de crédit russes ainsi qu'à leurs filiales russes dans le cadre du règlement (UE) n° 833/2014.

9 mars 2022 – « paquet de conformité »

Dans le cadre du règlement (UE) n° 269/2014, le Conseil a ajouté 160 personnes sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives.

Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **862 personnes et 53 entités**.

15 mars 2022 - 4^e paquet de sanctions

Dans le cadre du règlement (UE) n° 269/2014, le Conseil a ajouté 15 personnes et 9 entités sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives.

Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **877 personnes et 62 entités**.

Dans le cadre du règlement (UE) n° 833/2014, le Conseil a décidé d'imposer de nouvelles mesures restrictives et notamment :

- d'interdire toutes les transactions avec certaines entreprises publiques,
- d'interdire la fourniture de services de notation de crédit ainsi que l'accès aux services de souscription en rapport avec des activités de notation de crédit, à toute personne ou entité russe,
- d'étendre la liste des personnes liées à la base industrielle et de défense de la Russie, auxquelles des restrictions à l'exportation plus strictes sont imposées en ce qui concerne les biens à double usage et les biens et technologies susceptibles de contribuer au renforcement technologique du secteur de la défense et de la sécurité de la Russie,
- d'interdire les nouveaux investissements dans le secteur de l'énergie russe, et d'instaurer une restriction globale à l'exportation des équipements, technologies et services destinés au secteur de l'énergie,
- d'instaurer de nouvelles restrictions commerciales concernant le fer et l'acier ainsi que les produits de luxe.

8 avril 2022 – 5^e paquet de sanctions

Dans le cadre du règlement (UE) n° 269/2014, le Conseil a ajouté 217 personnes et 18 entités sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives. Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **1094 personnes et 80 entités**.

De plus, le paquet comprend, entre autres, :

- une interdiction d'acheter, d'importer ou de transférer du **charbon** et d'autres **combustibles fossiles solides** à destination de l'UE s'ils sont originaires de Russie ou sont exportés de Russie, à partir du mois d'août 2022 ;
- une interdiction de donner **accès aux ports de l'UE** aux navires immatriculés sous pavillon russe. Des dérogations sont accordées pour les produits agricoles et alimentaires, l'aide humanitaire et l'énergie ;
- de nouvelles **interdictions d'importation** concernant des produits tels que les bois, le ciment, les engrais, les produits de la mer et les spiritueux ;
- une série de mesures économiques ciblées destinées à renforcer les mesures existantes et à combler les failles, telles que : une extension de l'interdiction d'effectuer des **dépôts sur des portefeuilles de crypto-actifs** et de vendre des **billets de**

banques et des valeurs mobilières libellés dans la monnaie officielle de n'importe quel Etat membre de l'UE à la Russie et à la Biélorussie.

3 juin 2022 – 6^e paquet de sanctions

Le Conseil a décidé d'ajouter 65 personnes et 18 entités sur la liste des personnes, entités et organismes faisant l'objet de mesures restrictives.

Avec ces ajouts, la liste comprend un total de **1158 personnes et 98 entités**.

De plus, le paquet comprend à l'égard de la **Russie** et de la **Biélorussie** :

- une interdiction d'achat, d'importation ou de transfert de **pétrole brut** et de **certaines produits pétroliers** de la Russie vers l'UE ;
- une interdiction de fournir des services spécialisés de messagerie financière (SWIFT) à trois autres établissements de crédit russes – ainsi qu'à une banque biélorusse ;
- une suspension des activités de radiodiffusion dans l'UE de trois médias publics russes supplémentaires.

Au cours de la réunion du 29 mars 2022, la ministre des Finances avait fait état du gel d'un montant de 2,5 milliards d'euros dans le cadre des sanctions prises en 2022 à l'égard de la Russie (au 15 mars 2022). La ministre de la Justice avait signalé que l'examen du Luxembourg business register (LBR) avait permis d'identifier 86 sociétés en rapport avec 11 personnes sanctionnées.

Depuis le 15 mars 2022, 282 personnes et 36 entités supplémentaires ont été identifiées par la Commission européenne. Au 17 mai 2022 (c'est-à-dire dans le cadre des 5 premiers paquets de sanctions financières), 21 personnes sanctionnées en relation avec 129 entités immatriculées au Luxembourg ont été identifiées par le biais du LBR (pour une personne supplémentaire, l'examen est en cours). De plus, le montant des avoirs gelés est passé à 4,267 milliards d'euros. Ce montant représente 3,8 milliards d'euros de valeurs mobilières et environ 437 millions d'avoirs bancaires. 15 opérateurs, des banques pour la plupart, ont procédé au gel des avoirs en question.

Les dernières statistiques publiées par la Commission européenne à ce sujet indiquent qu'au 29 avril 2022, au total 9,7 milliards d'euros ont été gelés au sein de l'Union européenne (UE). A la lecture de ce chiffre, il apparaît que le Luxembourg (avec 4,3 milliards d'euros) procède à une mise en œuvre active et efficace des sanctions. Ce chiffre est évidemment à mettre en relation avec l'importance du secteur financier au Luxembourg.

Les propos suivants tenus par le Directeur de la CSSF au cours de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 11 mars 2022 sont rappelés :

« 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. ».

Entre le 30 mars et le 31 mai 2022, 235 demandes/questions concernant la mise en œuvre des sanctions ont été transmises au ministère des Finances. Le ministère a reçu 41 notifications de gel d'avoirs ; mis à part une exception, ces notifications émanent d'opérateurs actifs dans le secteur financier. En ce qui concerne la mesure restrictive limitant le dépôt d'avoirs par des personnes de nationalité russe à 100.000 euros, le ministère a reçu 41 rapports concernant les dépôts supérieurs à 100 000 euros détenus par des ressortissants russes ou des personnes physiques résidant en Russie, ou par des personnes morales, des entités ou des organismes établis en Russie (art. 5 octies, 1a) du Règlement 833/2014).

Le ministère a accordé 6 autorisations dérogatoires à trois entreprises. Ces autorisations couvrent les frais de gestion journalière, les salaires et des frais de prestataires de services (avocats, réviseurs, etc.). Le paiement de ces frais ne peut être assimilé à un contournement des sanctions.

La collaboration entre le ministère des Finances et les différents acteurs de la place fonctionne très bien. Les différents acteurs (dont p. ex. l'ordre des experts comptables, le barreau, la CSSF, le CAA et d'autres organismes d'auto-régulation) sont en général très actifs dans la communication des obligations de mise en œuvre des sanctions et dans le contrôle du respect des obligations. Le barreau a informé le ministère des Finances d'une injonction prononcée à l'égard d'un avocat, suivie d'un contrôle sur place. Le ministère des Finances a organisé une conférence avec le barreau le 25 mai 2022. Une conférence entre le ministère des Finances et l'ordre des experts comptables au sujet de la mise en œuvre des sanctions est prévue le 12 juillet 2022.

Quant au secteur de l'aviation civile, les opérateurs ont identifié 9 avions tombant sous les régimes des sanctions dont 5 ont été immobilisés, 2 étaient en cours d'immatriculation et cette procédure a été stoppée et 2 font toujours l'objet d'une enquête.

Les opérateurs agréés en zone franche ont gelé des avoirs à hauteur de 210,4 millions d'euros en relation avec les mesures restrictives (il n'a pas encore été tenu compte de ce montant dans le total des avoirs gelés). Aucune irrégularité n'a été constatée suite aux contrôles menés auprès de tous les opérateurs agréés par l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED).

Echange de vues :

- En réponse à une question de M. André Bauler, le représentant du ministère des Finances signale que le ministère des Finances n'a jusqu'à présent pas été informé par les organismes de contrôle d'une irrégularité ou d'une sanction prononcée dans le contexte d'une mauvaise mise en œuvre des sanctions.
- M. Laurent Mosar se déclare extrêmement surpris et s'interroge quant aux raisons de la part très élevée (presque la moitié) des gels d'avoirs effectués au Luxembourg dans le montant total des gels réalisés au sein de l'UE.

Le représentant du ministère des Finances rappelle que le montant de presque 4,267 milliards d'euros d'avoirs gelés au Luxembourg comporte 3,8 milliards d'euros de valeurs mobilières. L'importance du nombre de gels effectués au Luxembourg est en lien direct avec la présence, sur le territoire national, d'un dépositaire central de titres (Clearstream) par lequel passe un nombre important de transactions internationales d'achat et de vente de valeurs mobilières. La Belgique héberge d'ailleurs également un dépositaire de ce type. La présence de certaines infrastructures du système financier européen dans certains États membres (EM) a incontestablement une influence sur les montants d'avoirs gelés dans ces EM.

Cette explication mène M. Mosar à se demander quels sont les montants gelés au Royaume-Uni.

Le représentant du ministère des Finances donne encore à considérer que le montant de 9,7 milliards d'euros (avoirs gelés au sein de l'UE) date du 29 avril 2022 et que, depuis, il a très probablement évolué.

M. Mosar trouverait utile que les chiffres présentés (UE et Luxembourg) correspondent à une même période et soient structurés de la même façon afin de pouvoir être comparés. Il serait également intéressant de connaître les chiffres détaillés des gels effectués en Belgique et aux Pays-Bas.

Le représentant du ministère des Finances indique être tributaire des chiffres livrés par la Commission européenne. Peu d'Etats membres rendent publics les montants gelés dans le cadre des sanctions.

- M. Mosar s'étonne ensuite du fait que parmi les 41 notifications de gel d'avoirs, seule une ne provient pas du secteur financier. Il souhaite savoir combien de notifications ont été faites par les organismes ne tombant pas sous la surveillance de la CSSF (tels que les experts comptables, les réviseurs, les domiciliataires, les avocats).

Le représentant du ministère des Finances indique que la notification hors secteur financier est celle provenant du port franc. Il ajoute que les cas où un prestataire de services pourrait être amené à procéder à un gel d'avoirs sont plutôt très rares.

M. Mosar attire cependant l'attention sur le fait que les « family offices » gèrent les avoirs de leurs clients et sont donc susceptibles de pouvoir effectuer de tels gels. Le représentant du ministère explique que les avoirs gérés se trouvent toutefois sur des comptes bancaires et tombent donc sous la surveillance des banques. M. Mosar rétorque qu'il importe toutefois également de geler les participations dans des sociétés et que ces gels-là devraient être effectués par des domiciliataires ou des mandataires (avocats, family offices, etc.).

- Comme il apparaît que certaines banques russes, dont notamment Gazprombank, doivent continuer à rester opérationnelles afin d'assurer le paiement des factures portant sur les livraisons de pétrole et de gaz russes, M. Mosar s'enquiert du traitement concret de ces factures vu les conditions posées par le régime russe, à savoir qu'elles doivent être libellées en roubles et non en euros ou en dollars.

Le représentant du ministère des Finances ne dispose pas d'informations sur les transactions en question, mais signale que la Commission européenne a élaboré une note de clarification à ce sujet qui peut être transmise aux membres de la Commission des Finances et du Budget. (Note de la secrétaire-administrateur : la note en question est annexée au présent procès-verbal.)

- M. Mosar aborde ensuite le sujet des consuls honoraires représentant le Luxembourg en Russie. Selon certaines rumeurs, certains de ces consuls seraient des « personnages douteux » dont certains figureraient sur les listes des personnes sanctionnées et d'autres seraient proches du régime russe. M. Mosar souhaiterait disposer d'informations au sujet de la situation de ces consuls et savoir si les avoirs de certains d'entre eux ont été gelés. Il se déclare conscient du fait que cette question devrait plutôt être adressée au ministre des Affaires étrangères.

Le représentant du ministère des Finances ne dispose pas d'informations précises à ce sujet.

- En réponse à une question de M. Mosar, le représentant du ministère des Finances signale que jusqu'à présent le ministère des Finances n'a fait aucune dénonciation au parquet dans le cadre du contrôle de la mise en œuvre des sanctions.
- M. Mosar signale avoir des questions relatives au registre maritime, à clarifier au cours d'une autre réunion en présence des personnes concernées.
- Mme Nathalie Oberweis évoque les travaux menés par un groupe de travail au sein de la Commission européenne en vue de l'élaboration d'un cadre juridique visant la confiscation des avoirs des personnes soumises à sanction. Elle souhaite savoir où en sont ces travaux.

Le représentant du ministère des Finances signale que les travaux en question tombent sous la responsabilité du ministère de la Justice. Selon ses informations, les travaux de la Commission européenne ont pour objectif de prévoir des sanctions pénales en cas de contournement des sanctions financières en vigueur. Une condamnation pénale pourrait résulter dans une confiscation.

- En réponse à une question de Mme Oberweis, le représentant du ministère des Finances indique que les contacts entre le ministère des Finances et l'administration du cadastre et de la topographie n'ont, jusqu'à présent, pas permis d'identifier de bien immobilier situé sur le sol luxembourgeois et appartenant à une personne sanctionnée. Les recherches menées dans le cadre de la mise en œuvre des sanctions au niveau des biens immobiliers s'avèrent très complexes, puisqu'en général de tels biens sont détenus dans des sociétés qu'il s'agit de repérer en premier lieu. Ces sociétés peuvent d'ailleurs être domiciliées dans n'importe quel pays du monde. Il est encore rappelé que toute transaction immobilière doit passer par un notaire qui lui aussi est soumis à l'obligation du respect des sanctions financières.

Luxembourg, le 18 août 2022

Annexe:

Gas imports - *RELATED PROVISIONS: RUSSIAN PRESIDENTIAL DECREE No 172; COUNCIL REGULATION 833/2014* -

Frequently asked questions: as of 22 April 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

GAS IMPORTS

*RELATED PROVISIONS: RUSSIAN PRESIDENTIAL DECREE No 172; COUNCIL
REGULATION 833/2014*

FREQUENTLY ASKED QUESTION: AS OF 22 APRIL 2022

1. Why is the adoption of the Russian Presidential Decree no 172 of 31 March relevant for EU gas importers in light of [Council Regulation \(EU\) 833/2014](#)?

Last update: 22 April 2022

The Decree of 31 March substantially amends the legal framework for the execution of supply contracts concluded between Russian gas suppliers and EU companies, adding new obligations for each EU company.

EU Companies can only lawfully comply with implementation measures of the new Decree if the compliance with these measures is not in conflict with the obligations arising from the restrictive measures under [Council Regulations \(EU\) 833/2014](#) or [269/2014](#).

2. Why could the compliance with the rules of Decree no 172 of 31 March be in conflict with the sanctions?

Last update: 22 April 2022

The Decree introduces a new payment procedure, whereby the deposition of Euros or Dollars on the supplier's account is no longer considered as fulfilment of the contractual obligations. Instead, Euros or Dollars received by EU companies need to be converted into roubles under the Decree, and EU companies are only deemed to have fulfilled their contractual obligations once the conversion process from Euros or Dollars has been successfully completed, and the payment has been made in roubles.

This process, which is entirely in the hands of the Russian authorities, would also allow Russia to involve the Russian Central Bank in this process, through a number of transactions linked to the management of the Central Bank's assets and reserves, which is prohibited under the EU sanctions. As the conversion process may take an undefined amount of time, during which time the foreign currency is entirely in the hands of the Russian authorities including the Central Bank, it may even be considered as a loan granted by EU companies.

3. Is it still possible to pay for gas after the adoption of Decree no 172 of 31 March without getting in conflict with EU law?

Last update: 22 April 2022

Yes, this appears possible. EU companies can ask their Russian counterparts to fulfil their contractual obligations in the same manner as before the adoption of the Decree, i.e. by depositing the due amount in Euros or Dollars. The Decree of 31 March does not preclude a

payment process which is in line with the EU restrictive measures. However, the procedure for derogations from the requirements of the Decree is not clear yet.

4. Are EU gas importers allowed to engage with Gazprom and GazpromBank in order to seek an acceptable solution or additional information on the situation? Are they allowed to open an account in euro with GazpromBank for gas payments?

Last update: 22 April 2022

The existing sanctions do not prohibit engagement with Gazprom or GazpromBank, beyond the refinancing prohibitions relating to the latter, as per Article 5(1)(a) and (6). Likewise, they do not prohibit opening an account with GazpromBank. Such engagement or account, however, should not lead to the violation of other prohibitions in [Council Regulations \(EU\) 833/2014](#) or [Council Regulation 269/2014](#).

5. Can EU operators make transfers in euros to the specified account at GazpromBank if they previously or simultaneously make a clear statement to the effect that their payment obligation ends with this transfer?

Last update: 22 April 2022

Yes, EU companies could make a clear statement that they intend to fulfil their obligations under existing contracts and consider their contractual obligations regarding the payment already fulfilled by paying in euros or dollars, in line with the existing contracts, as before the adoption of the Decree.

It would be advisable to seek confirmation from the Russian side that this procedure is possible under the rules of the Decree.