



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 30 juin 2023

(*visio*)

Ordre du jour :

1. Echange de vues avec des représentants de l'ABBL et de la CSSF au sujet des difficultés rencontrées par certaines entreprises pour ouvrir un compte bancaire auprès d'une banque luxembourgeoise (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 13 juin 2023)
2. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 24 avril 2023 (après-midi) et de la réunion du 26 juin 2023 (après-midi)
3. 8207 Projet de loi
1° portant transposition de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement ;
2° modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'un amendement parlementaire
4. 8183 Projet de loi portant modification de :
1° la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR) ;
2° la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés ;
3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
4° la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
5° la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés
- Rapporteur : Monsieur André Bauler
- Examen de l'avis du Conseil d'État
- Présentation et adoption d'un projet de rapport

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant Mme Martine Hansen, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M.

Michel Wolter

M. Jerry Grbic, CEO de l'Association des Banques et Banquiers Luxembourg (ABBL) (pour le point 1)

M. Claude Marx, Directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) (pour le point 1)

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA (AED) (pour le point 3)

Mme Viviane Ries, de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (AED) (pour le point 3)

M. Vincent Thurmes, Directeur « Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière » (Ministère des Finances) (pour le point 4)

Mme Maureen Wiwinius, du Ministère des Finances (pour le point 4)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Martine Hansen

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. Echange de vues avec des représentants de l'ABBL et de la CSSF au sujet des difficultés rencontrées par certaines entreprises pour ouvrir un compte bancaire auprès d'une banque luxembourgeoise (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 13 juin 2023)

Le Président de la Commission des Finances et du Budget et M. Laurent Mosar, co-auteur de la demande de mise à l'ordre du jour portant sur les difficultés pour les sociétés en voie de constitution d'ouvrir un compte bancaire auprès d'une banque luxembourgeoise, remercient les représentants de l'ABBL et de la CSSF de leur disponibilité.

En guise d'introduction, le Directeur général de la CSSF précise que la CSSF ne peut s'immiscer dans les activités commerciales des banques ou les contraindre à ouvrir des comptes bancaires. Contrairement au droit de toute personne physique à l'ouverture d'un compte de paiement de base, il n'existe pas de base légale similaire à l'égard des entreprises. Ceci étant dit, il paraît évident que le constat que des entreprises rencontrent des difficultés pour ouvrir un compte bancaire au Luxembourg entrave l'attractivité du pays et risque d'impacter son économie. Afin d'aider à remédier à la situation actuelle dans le cadre du champ d'action qui lui est imparti, la CSSF a, en premier lieu, établi une cartographie de la problématique pour constater quelles entreprises sont confrontées à quels problèmes. Il apparaît ainsi que des banques ont procédé à la fermeture de comptes bancaires détenus de longue date par des artisans et indépendants pour des raisons de perte de rentabilité. En raison des réglementations imposant un contrôle des risques, certaines banques ne souhaitent plus offrir de comptes bancaires à des fonds non-régulés. En l'absence évidente d'historique (track record), il arrive également souvent que des « start-ups » essuient des refus à l'ouverture d'un compte bancaire. Parmi les « start-ups », celles actives dans le crypto-trading sont les plus touchées par ce problème. Selon leur structure de base, certaines SOPARFIs éprouvent aussi du mal à ouvrir un compte et, finalement, certaines

banques ne souhaitent plus offrir de compte bancaire aux fonds d'investissement alternatifs, auxquels il sert uniquement de compte de trésorerie, alors qu'elles doivent effectuer une « due diligence » complexe et coûteuse à l'ouverture du compte et au moment du rachat du fonds.

La CSSF peut servir d'intermédiaire entre des personnes confrontées à une demande d'informations trop importante de la part d'une banque pour l'ouverture d'un compte bancaire et la banque concernée ou l'ABBL. Elle est également prête à participer à des séances d'informations aux côtés des établissements bancaires pour assurer les clients potentiels de la nécessité de livrer certaines informations pour l'ouverture d'un compte ou non.

En dernier lieu, les membres de la Commission des Finances et du Budget sont informés de la décision de certaines banques établies au Luxembourg de ne plus maintenir de comptes bancaires d'entreprises. L'une d'entre elles a d'ailleurs récemment procédé à la fermeture d'un millier de comptes bancaires d'entreprises. Heureusement, d'autres banques peu actives dans le secteur des comptes d'entreprises jusqu'à présent, ont décidé de prendre la relève. L'une d'entre elles vient d'ouvrir environ 1.500 comptes d'entreprises et POST Luxembourg a également assumé sa responsabilité sociale en ouvrant davantage de comptes de ce type.

Le CEO de l'ABBL annonce tout d'abord que les banques de la place ouvrent toujours des comptes aux entreprises ; elles donnent leur aval à environ 8-9 sur 10 demandes d'ouverture de comptes. Depuis l'année dernière, l'ABBL suit de près la problématique de l'ouverture de comptes d'entreprises ; elle a, à cet effet, créé un groupe de travail interne, ainsi qu'un groupe de travail avec le ministère des Finances et la CSSF avec lesquels elle est en échange constant, tout cela dans le but de comprendre la situation et d'y remédier.

Le CEO de l'ABBL souhaite préciser les raisons qui ont mené à la situation actuelle. D'une part, le secteur bancaire a, depuis la crise de 2008, été touché par une prolifération de réglementations, surtout dans le secteur de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LCB-FT ou AML-FT). Ces dernières règles ne sont pas encore appliquées de manière tout à fait homogène au sein de l'UE. Or, le Luxembourg, en tant que place financière importante, doit se conformer aux règles appliquées au niveau international. Cet état de fait changera bientôt, puisque la Commission européenne prépare un package LCB-FT uniformisant ces règles au niveau européen.

D'autre part, les banques, contraintes de se conformer aux règles en vigueur, les appliquent à la lettre, ceci également dans le but d'amoindrir tout risque réputationnel pour elles-mêmes, ainsi que pour la place. Cependant, la mise en conformité passant par les « chief compliance officer » et ces derniers étant personnellement responsables de l'implémentation des règles, il arrive que l'application de ces dernières dans la pratique soit trop stricte ou trop restrictive.

La visite importante de l'organisation mondiale GAFI (Groupe d'action financière), en vue de l'évaluation du respect des règles par la place financière, est également évoquée.

La mise en pratique des nombreuses réglementations requiert un personnel plus nombreux et spécialisé en « compliance » ou en « KYC » (know your customer), profils fortement recherchés par l'ensemble du secteur bancaire (et la CSSF) et donc devenus rares sur la place. S'ajoute à ces circonstances le fait que les banques doivent mettre en ordre un certain nombre de dossiers incomplets (remédiation), ces tâches exigeant également l'intervention d'un nombre considérable de personnel.

Au vu de cette situation, il apparaît évident que la mise en conformité aux nombreuses réglementations représente un coût important, celle aux règles LCB-FT constituant le poste

de coûts le plus élevé pour les banques, et que ces dernières doivent tenir compte de ce coût dans leur politique commerciale qui détermine quels clients seront acceptés en fonction du coût et donc de la rentabilité qu'ils représentent. Ce constat explique la réticence de certaines banques à accepter certains clients ou un certain type de clients. L'année dernière, une banque de la place a, conformément à sa nouvelle politique commerciale, fermé 4.000 à 6.000 comptes d'entreprises qui ont dû ou pu être rouverts par d'autres banques. L'une d'entre elles a ainsi réussi à ouvrir 1.500 comptes d'entreprises en peu de temps et malgré la pénurie en personnel.

La décision d'accepter un client et de lui offrir un compte bancaire ou non est donc une décision d'ordre commercial en lien direct avec la rentabilité d'une banque. Cette rentabilité est primordiale pour garantir la stabilité des banques et *in fine* pour participer au financement de l'économie du pays.

Les banques de la place sont, finalement, encore exposées à un stress additionnel occasionné par les inspections sur site effectuées par la CSSF et qui accaparent de nouveau une part importante de personnel souvent déjà sous pression dans son travail de compliance journalier. La banque doit dès lors décider si elle souhaite accorder la priorité à sa mise en conformité aux réglementations ou plutôt adapter son « business model » à la situation en renonçant à un type de clients.

Les groupes de travail évoqués ci-avant ont pour objectif de trouver des solutions aux problèmes cités. Ainsi, une brochure vient d'être élaborée en collaboration avec la « House of Entrepreneurship » pour sensibiliser les entreprises locales à l'importance de la fourniture des documents exigés par les banques à l'ouverture d'un compte. Des micro-formations seront également organisées dans ce sens à l'attention des chefs d'entreprise. De plus, les membres de l'ABBL (notamment les banques de détail) sont en train de renforcer leurs équipes de compliance et/ou ont recours à des entreprises externes pour effectuer leurs travaux de remédiation pour améliorer la situation pour les entreprises.

L'ABBL prévoit encore des échanges avec la CSSF au sujet du déroulement et de la fréquence des inspections sur site. Les membres de l'ABBL souhaiteraient que la CSSF émette des lignes directrices quant au traitement approprié des clients selon leur secteur d'activité. Finalement, les groupes de travail étudient une accélération de la digitalisation des procédures d'accueil de nouveaux clients entreprises dans les banques.

En ce qui concerne les start-ups et les fintechs, il apparaît important pour les banques, afin d'éviter tout risque réputationnel pour elles-mêmes et pour la place, de connaître l'intérêt économique que ces entreprises représentent pour le Luxembourg, les activités effectivement réalisées au Luxembourg et le détail de leurs structures parfois complexes (rendant difficile l'identification du bénéficiaire effectif final). En l'absence de ces informations, les banques refusent le plus souvent l'ouverture d'un compte à ce type de société. Dans le contexte d'une « risk based approach », une conférence organisée par l'ABBL et la CSSF aura lieu à la rentrée afin de sensibiliser et de former les « compliance officer » (et les « risk officer ») des banques aux activités des start-ups actives dans les secteurs des « crypto currencies » et surtout des « crypto assets ».

Le secteur financier aurait besoin de guidance de la part de la CSSF dans la « risk based approach » appliquée dans des cas différents. Ainsi se pose, par exemple, la question de savoir si le cas d'une petite sàrl présentant un lien avec une personne politiquement exposée au niveau local doit être traité de la même manière que celui d'une société en lien avec une personne politiquement exposée au niveau international.

Suite à un appel de l'ABBL auprès de ses membres, 14 d'entre eux se sont déclarés prêts à ouvrir des comptes aux fonds d'investissement. Avec l'aide de l'ALFI (Association

luxembourgeoise des fonds d'investissement) et de la LPEA (Luxembourg private equity & venture capital association), l'ABBL sensibilise les acteurs du secteur des fonds d'investissement aux documents à fournir pour l'ouverture d'un compte. Les banques souhaitent, en contrepartie de l'ouverture d'un compte, participer à l'ensemble de la chaîne de valeurs des fonds d'investissement. L'ABBL a développé un guide dans ce sens.

Le CEO de l'ABBL conclut que la situation évolue et signale encore que la Bank of America vient d'ouvrir une succursale au Luxembourg et s'est déclarée intéressée par l'ouverture de nouveaux comptes bancaires.

M. Mosar se déclare tout d'abord satisfait du fait que le problème de l'ouverture de comptes soit reconnu et que des mesures concrètes soient entreprises par les différents acteurs du secteur financier pour le résoudre. Il propose la mise en place d'un point de contact auquel les entreprises rencontrant un problème à l'ouverture d'un compte bancaire pourraient s'adresser. Il suggère ensuite l'instauration d'un droit à l'ouverture d'un compte de paiement de base pour les personnes morales (à l'image de celui existant pour les personnes physiques). Finalement, il est d'avis que les mesures énumérées par le CEO de l'ABBL devraient être davantage communiquées à l'ensemble des entreprises du pays.

Le CEO de l'ABBL rappelle que le manque de ressources des banques les oblige souvent à réagir par une fermeture de compte à partir du moment où elles ont demandé des documents à un client et que ce dernier n'a pas réagi à cette demande dans les délais impartis (3 mois en général). Il ajoute que les conditions générales des banques n'obligent pas ces dernières à fournir une motivation à la fermeture d'un compte client. L'ABBL est prête à entendre les clients concernés par une fermeture de compte ou des difficultés d'ouverture de compte, mais il est précisé qu'elle ne dispose pas de service spécifiquement dédié à ce sujet ni de ressources particulières qu'elle pourrait y allouer. Il serait préférable que les entreprises s'adressent à la « House of Entrepreneurship » de la Chambre de commerce et que l'ABBL joue ensuite le rôle d'intermédiaire avec les banques concernées. Quant à la communication des mesures entreprises, il apparaît que la « House of Entrepreneurship » mène déjà une campagne de sensibilisation dans ce sens auprès de ses membres. Le CEO de l'ABBL juge inopportune une communication trop extensive sur le sujet (risque d'exagération de la problématique).

2. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 24 avril 2023 (après-midi) et de la réunion du 26 juin 2023 (après-midi)

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

3. 8207 Projet de loi 1° portant transposition de la directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement ; 2° modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

La Commission des Finances et du Budget procède à l'examen de l'avis du Conseil d'État.

Le Directeur de l'AED fournit les explications à l'égard de l'amendement parlementaire et des diverses critiques formulées à l'égard du paragraphe 12 de l'article 70^{ter} inséré dans la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée par le biais de l'article 1^{er} du projet de loi. Ces explications sont reprises dans le projet de lettre

d'amendement envoyé aux membres de la Commission le 29 juin 2023 et pour le détail de laquelle il est renvoyé au document parlementaire n°8207².

Le projet de lettre d'amendement est adopté à l'unanimité.

- 4. 8183 Projet de loi portant modification de :**
- 1° la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR) ;**
 - 2° la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés ;**
 - 3° la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
 - 4° la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;**
 - 5° la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative aux fonds d'investissement alternatifs réservés**

Le rapporteur mentionne brièvement l'avis du Conseil d'État qui ne comporte pas d'opposition formelle et dont les suggestions légistiques sont presque toutes suivies. Pour le détail, il renvoie au commentaire des articles du projet de rapport.

M. Dan Kersch rappelle qu'au moment de la présentation du projet de loi, il avait demandé à ce que la ministre des Finances vienne expliquer certaines dispositions d'ordre politique (exonération de la taxe d'abonnement pour les ELTIF, les PEPP et les fonds monétaires) au sein de la Commission des Finances et du Budget. Il insiste pour que cette démarche soit entreprise. Sur demande du Président de la Commission, il précise qu'il s'agit de discuter de l'affirmation selon laquelle le présent projet de loi n'aurait aucun impact sur les finances publiques, point de vue qu'il ne partage pas.

Un représentant du ministère des Finances fait référence à la fiche financière du projet de loi et ajoute que les évaluations du ministère des Finances et des administrations concernées ont permis de conclure à un impact budgétaire négatif insignifiant, voire probablement même à un accroissement des recettes en relation avec une augmentation de l'activité dans les fonds concernés.

M. Mosar partage tout à fait l'avis du ministère des Finances et souligne l'importance du présent projet de loi.

M. Kersch précise qu'il appartient à lui seul de décider à quelles dispositions il apporte son soutien ou non. Il craint que l'exonération prévue par le projet de loi à l'égard des ELTIF, des PEPP et des fonds monétaires ne serve d'antécédent à une exonération d'autres fonds par la suite.

Le Président de la Commission des Finances et du Budget propose que M. Kersch évoque ses craintes au moment de la discussion du projet de loi en séance plénière.

M. Yves Cruchten préférerait que ce sujet soit abordé au sein de la Commission des Finances et du Budget en présence de la ministre des Finances, mais sans lien avec le présent projet de loi.

Il est finalement convenu que ce sujet figurera à l'ordre du jour d'une réunion en juillet.

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité moins une abstention (M. Sven Clement).

Luxembourg, le 16 août 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact