

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 04 juin 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 15 mars 2024, de la réunion jointe du 22 avril 2024, de la réunion du 23 avril 2024, de la réunion jointe du 2 mai 2024 et de la réunion du 14 mai 2024
2. 8291 **Projet de loi portant :**
 - 1° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et modifiant les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011 ;
 - 2° transposition de la directive (UE) 2022/2556 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 et (UE) 2016/2341 en ce qui concerne la résilience opérationnelle numérique du secteur financier ;
 - 3° modification de :
 - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;
 - c) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
 - d) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
 - e) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
 - f) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
 - g) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;
 - h) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ;
 - i) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers
 - Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 8362 **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2022)**
 - Adoption d'une prise de position
4. **Divers : ING Luxembourg**

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz remplaçant M. Claude Haagen, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Max Hengel remplaçant M. Maurice Bauer, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson

M. Gilles Roth, Ministre des Finances
M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor
M. Vincent Thurmes, Directeur Services financiers, stabilité financière et cadre réglementaire de la Place financière
M. Andy Pepin, M. Pierrot Rasqué, du ministère des Finances
M. Claude Marx, Directeur général de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) (pour le point 4)

M. Henri Wagener, du groupe politique CSV (pour le point 2)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Maurice Bauer, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal de la réunion du 15 mars 2024, de la réunion jointe du 22 avril 2024, de la réunion du 23 avril 2024, de la réunion jointe du 2 mai 2024 et de la réunion du 14 mai 2024**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **8291** **Projet de loi portant :**
 - 1° mise en oeuvre du règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et modifiant les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011 ;
 - 2° transposition de la directive (UE) 2022/2556 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant les directives 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 et (UE) 2016/2341 en ce qui concerne la résilience opérationnelle numérique du secteur financier ;
 - 3° modification de :
 - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
 - b) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;
 - c) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
 - d) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;
 - e) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;
 - f) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
 - g) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;

- h) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ;**
- i) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers**

Le rapporteur présente le contenu de l'avis complémentaire du Conseil d'État, ainsi que de son projet de rapport.

Il souhaiterait que la Commission des Finances soit informée de la mise en œuvre pratique du règlement et de la directive par les acteurs du secteur financier au cours d'une prochaine réunion en présence de représentants de la CSSF.

M. Sven Clement revient à l'interrogation de la Chambre de commerce quant à la proportionnalité d'une amende administrative d'un montant maximal pouvant aller jusqu'à 5.000.000 euros, telle que prévue par le projet de loi, interrogation qu'elle réitère dans son avis complémentaire.

Le rapporteur précise que ce point a été adressé dans le commentaire des articles du rapport (voir article 25, article 20-24 du commentaire des articles). Une phrase dans ce sens sera ajoutée dans la rubrique consacrée à l'avis de la Chambre de commerce.

Le rapport ainsi modifié est adopté à l'unanimité.

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

3. 8362 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2022)

Les membres de la Commission approuvent à l'unanimité le projet de prise de position qui leur a été communiqué le 31 mai 2024 et qui sera dès lors transmis à la Commission des Pétitions.

4. Divers

Le ministre des Finances retrace l'historique des événements récents concernant ING Luxembourg. Il rappelle ainsi que les rumeurs sur la résiliation de nombreux comptes de clients de détail d'ING Luxembourg circulent sur la place financière depuis quelques semaines. Sans évidemment interférer dans la politique commerciale de la banque, le ministère des Finances et la CSSF ont suivi ces rumeurs de près. Suite à la prise de position officielle d'ING sur le sujet, le ministre des Finances a eu une entrevue avec le CEO d'ING Luxembourg lors de laquelle ont été abordées l'importance d'une communication claire envers les clients, l'importance de la mise en place de délais au-delà de deux mois à leur égard et la nécessité d'un accompagnement des clients dans leur changement de compte.

Le ministère des Finances et la Direction du Trésor ont consulté les 5 banques de détail au Luxembourg obligées de fournir des comptes de paiement de base (ING disposant de moins de 25 agences dans le pays ne fait pas partie de ce groupe de banques) afin d'échanger sur leurs capacités d'ouverture d'un grand nombre de nouveaux comptes clients. Le ministre salue la flexibilité affichée par ces banques.

ING Luxembourg a déclaré renforcer le personnel de ses agences pour faciliter la fermeture et le transfert de comptes vers d'autres banques.

Le Directeur général de la CSSF fournit les informations suivantes :

- ING Luxembourg fait partie des banques importantes (*significant banks*) soumises à la surveillance prudentielle directe de la BCE.

Dans le présent dossier, la CSSF est intervenue au nom de la protection des consommateurs/clients.

- La résiliation massive de clients de détail par ING Luxembourg ne semble pas avoir été dûment planifiée. ING Luxembourg a uniquement annoncé, il y a un certain temps déjà, qu'elle allait procéder à des ajustements au niveau de sa clientèle, sans donner davantage de précisions, alors que toute banque est contrainte d'informer l'autorité de surveillance de tout changement important de sa politique commerciale. Il semblerait, de plus, qu'ING n'ait pas encore tout à fait défini les changements de clientèle souhaités.
- Au jour d'aujourd'hui, le nombre de comptes de clients de détail d'ING Luxembourg a diminué d'environ 10.000 sur un an (passant ainsi à 90.000 au total). ING Luxembourg a expliqué que, d'une part, les comptes de 3.000 clients ont été fermés pour des raisons de non-conformité, et d'autre part, environ 10.000 comptes ont été résiliés pour des raisons commerciales (manque de rentabilité). Pour une meilleure appréhension des chiffres, il est précisé qu'en parallèle de nouveaux clients ont ouvert des comptes auprès de la même banque.

ING Luxembourg prévoit encore la résiliation par vagues d'environ 18.000 comptes clients de détail supplémentaires (vague de 11.000 clients en cours et vague de 7.000 clients à venir).

En fin de compte, ING Luxembourg aura ainsi résilié 33.000 comptes de clients de détail.

- En ce qui concerne les comptes professionnels (c'est-à-dire d'entreprises), ING Luxembourg a déclaré en avoir résilié environ 2.300 au cours des années 2022-2023 en lien avec une documentation insuffisante (problèmes de compliance). Peut-être que d'autres comptes professionnels seront encore résiliés en lien avec un manque de rentabilité. Il est cependant souligné que ce type de comptes est utile et nécessaire à certaines transactions et pour certains types de sociétés même s'ils présentent des soldes peu importants.
- Étrangement, ING Luxembourg ne semble pour l'instant pas encore avoir de plan précis quant à l'évolution de son personnel suite à la résiliation des comptes en cours.

Le Directeur général de la CSSF conclut qu'ING Luxembourg a brusqué ses clients par son annonce sèche de résiliation de leurs comptes. La CSSF espère que cette banque a compris qu'il est nécessaire d'allonger les délais de résiliation et qu'il est de son devoir d'accompagner ses clients dans leur changement de banque. À cet effet, il est indispensable qu'elle entre en contact avec les banques prêtes à accueillir ses anciens clients.

Certaines banques de la place susceptibles de reprendre les anciens clients d'ING Luxembourg ont d'ores et déjà annoncé augmenter le personnel de leurs agences et rallonger leurs heures/jours d'ouverture à cet effet. Vu le volume important de clients concernés, leur transfert dans d'autres banques dans le respect des règles de conformité prendra probablement plusieurs mois.

La CSSF a insisté pour qu'ING Luxembourg ajuste sa communication envers les clients dont elle souhaite se séparer. (Certaines personnes, surtout âgées, ont paniqué à la réception du courrier d'ING Luxembourg.)

Elle observe de près l'évolution des liquidités d'ING Luxembourg sans détecter jusqu'à présent de mouvement de panique ou d'autre souci dans ce sens à ce niveau.

La CSSF se pose des questions quant à la gestion de la résiliation de comptes de clients de détail par la direction d'ING Luxembourg.

Le Directeur du Trésor signale que le ministère des Finances a eu un échange avec l'ABBL qui lance une initiative de place dans le but de rassurer les clients d'ING. Les banques commerciales actives sur le marché *retail* luxembourgeois, y compris celles dans le capital desquelles l'État détient une participation, se sont rapidement déclarées ouvertes à reprendre les clients concernés. Elles n'ont d'ailleurs pas tardé à lancer des campagnes publicitaires à cet effet. Il est clair que l'ouverture de nouveaux comptes ne peut se faire à la va-vite au vu des procédures existantes en la matière.

Échange de vues :

- M. Sven Clement s'inquiète de l'évolution du réseau d'agences ING au Luxembourg. Il fait ensuite référence à la loi du 13 juin 2017 qui organise la mobilité bancaire des consommateurs et oblige tout prestataire de services de paiement de proposer un service de changement de compte (account switching) au consommateur qui ouvre un compte de paiement auprès d'une autre banque située au Luxembourg. Il souhaite savoir si ING Luxembourg est capable de fournir les informations nécessaires dans le respect des délais imposés et si les banques accueillant les clients d'ING tiennent à déclencher la procédure en question. Il fait encore allusion à l'article 13, point 3. de la loi précitée concernant le réacheminement automatique des virements.

Le Directeur général de la CSSF explique que l'« account switching » tel que prévu par la loi doit être planifié et organisé, ce qui n'est pas encore le cas à l'heure actuelle. La CSSF a demandé à ING Luxembourg d'entrer en contact à cet effet avec les banques susceptibles de reprendre les clients dont elle clôture les comptes.

- M. Clement plaide en faveur de la mise en œuvre d'une portabilité des numéros de compte de paiement au Luxembourg.
- M. Clement pose la question de la clôture d'un compte de paiement auquel est lié un prêt hypothécaire.

Le Directeur général de la CSSF signale que les comptes de paiement de clients de détail ayant contracté un prêt auprès d'ING Luxembourg ne sont pas résiliés.

- Mme Sam Tanson aurait préféré être informée de la tenue de la présente discussion en amont de la réunion. Elle demande si des sanctions peuvent être prises à l'encontre d'ING Luxembourg suite à d'éventuels manquements de sa part.
- Elle donne à remarquer qu'un certain nombre de personnes disposent de comptes de paiement dans plusieurs banques différentes, ce qui pourrait rendre moins compliquée la fermeture de leur compte auprès d'ING Luxembourg. Elle souhaite savoir si la CSSF dispose de données à ce sujet.

Le Directeur général de la CSSF répond par la négative.

- Mme Tanson pose la question de l'avenir d'ING au Luxembourg.

Le Directeur général de la CSSF indique qu'ING a signalé vouloir rester active au Luxembourg et que son initiative récente a eu pour unique but de se séparer de clients de détail non rentables.

- En réponse à une question de Mme Tanson, le Directeur général de la CSSF indique qu'ING a déclaré également réfléchir à la résiliation de comptes de paiements de clients de détail à l'étranger.
- Mme Tanson juge contradictoire que d'autres banques de la place voient en ces clients (expulsés par ING) une opportunité commerciale, alors que ce n'est plus le cas pour ING.

Le Directeur général de la CSSF explique que le secteur de la banque de détail est tout à fait rentable à partir d'un nombre important de clients. Les fonds non placés des comptes courants de ces clients génèrent par exemple des intérêts nets intéressants pour les banques. La politique de rentabilité appliquée par la banque joue un rôle non-négligeable dans son choix de développer la banque de détail ou non.

- Selon les informations fournies au ministère des Finances par ING Luxembourg et en réponse à une question de Mme Tanson, à l'heure actuelle 45 personnes travaillent dans le réseau d'agences au Luxembourg et ce réseau sera, à terme, réduit à une ou deux grandes agences. Une partie du personnel des agences sera transférée dans le « contact center » de la banque. La CSSF indique ne pas disposer d'informations concernant l'évolution du personnel global d'ING au Luxembourg.
- Le Directeur général de la CSSF indique, en réponse à une question de Mme Tanson, qu'en ce qui concerne les banques soumises à la surveillance prudentielle directe de la BCE la CSSF est compétente en matière de protection des consommateurs et investisseurs, qu'il s'agisse de clients de détails ou de sociétés, ainsi qu'en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.
- En réponse à une question de Mme Tanson, le Directeur général de la CSSF explique que s'il est conclu qu'ING Luxembourg a violé les règles d'information du régulateur en vigueur ou que la gouvernance de la banque a été mal menée, il est possible que des sanctions soient prises à l'égard d'ING Luxembourg. Ceci relèverait cependant de la BCE.
- Mme Corinne Cahen pose la question d'une concurrence déloyale d'ING par rapport aux autres banques (*cherry picking*).

Le ministre des Finances explique que toute concurrence déloyale entre les banques de détail au Luxembourg obligées de fournir des comptes de paiement de base est à éviter. Un échange avec l'ABBL devrait inciter cette dernière à s'assurer que le transfert de comptes de paiement entre ING et les 5 banques concernées ait lieu sur base de procédures simples. Au cas où les clients feraient face à des lourdeurs administratives indues, l'État, quant à lui, pourrait analyser si l'émission des documents administratifs nécessaires à l'ouverture d'un nouveau compte bancaire au Luxembourg pourrait être facilitée davantage.

- Mme Cahen conseille au gouvernement de prévoir une aide administrative à l'égard des personnes (âgées) dont le compte a été résilié et éprouvant des difficultés à ouvrir un nouveau compte.
- M. Marc Spautz revient au fait qu'une partie des clients d'ING Luxembourg le sont devenus au moment où ING a repris le Crédit européen qui avait été la première banque à émettre des cartes de crédit au Luxembourg. Il ajoute qu'ING avait également repris une autre petite

banque active dans le Sud du pays, l'UCL, avec une clientèle qui, dans certains cas, n'était même plus au courant de l'existence de ses comptes.

Le Directeur général de la CSSF confirme que le Sud du pays est particulièrement concerné par la vague de résiliations de compte de paiements par ING.

- M. Spautz donne à considérer que, selon ses informations, une partie du personnel d'ING Luxembourg ne dispose peut-être pas toujours des qualifications requises auprès des autres banques et serait donc difficilement reprenable par celles-ci. Il se soucie de l'avenir du personnel d'ING Luxembourg.

Quant à la communication d'ING Luxembourg, il attire l'attention sur le fait qu'il existe des personnes, surtout âgées, moins qualifiées dans l'utilisation des outils informatiques et qui risquent ainsi de rater des informations ou des délais à respecter. Il signale que certaines communes du pays disposent d'un service d'écrivain public sollicité dans ces cas précis.

Il conclut que certains clients d'ING Luxembourg comparent la résiliation massive de comptes de paiement que pratique cette dernière avec des cas de fermeture forcée de banques et paniquent. Il est donc important de rassurer ces personnes.

Le Directeur général de la CSSF signale qu'à sa connaissance, aucune autre banque n'a décidé d'une action de résiliation de comptes de paiement.

- M. Laurent Mosar remercie le ministre des Finances, la CSSF et les banques concernées pour leur réactivité par rapport à l'action d'ING Luxembourg. Il se déclare effrayé de la gouvernance et du manque de stratégie dont a fait preuve ING au cours des dernières semaines.

Le Directeur général de la CSSF rappelle qu'ING est une banque d'importance systémique mondiale (global systemically important bank – GSIB).

- M. Mosar craint l'impact de l'action d'ING Luxembourg sur la confiance des citoyens dans les banques en général.
- Il attire l'attention sur la complexité que représente l'« account switching » et souhaiterait qu'il soit enfin facilité. Il fait allusion, dans ce contexte, à des interprétations différentes des règles en la matière par les différentes banques.

Le Directeur général de la CSSF réitère son souhait qu'ING Luxembourg entre en contact avec les 5 banques susceptibles de reprendre ses clients afin de faciliter cette reprise.

- M. Mosar indique finalement qu'un certain nombre de jeunes se tournent vers un nouveau type de banque, les banques digitales, tel que Revolut, qui ne tombent pas directement sous la surveillance de la CSSF. Il souhaite connaître la position du pays par rapport aux banques digitales.

Le Directeur général de la CSSF explique que chacun est libre de choisir sa banque, et que si celle-ci est établie au sein de l'UE, elle peut opérer au Luxembourg par libre prestation de services, sans agrément spécifique au Luxembourg. À l'heure actuelle, il existe plusieurs banques digitales offrant leurs services depuis d'autres pays UE vers le Luxembourg.

- D'après les informations de M. Fred Keup, l'ouverture d'un compte de paiement auprès des 5 banques de détail au Luxembourg obligées de fournir des comptes de paiement de base serait parfois conditionnée à un revenu mensuel de 2.500 euros et serait refusée à des femmes au foyer ou à des chômeurs.

Le ministre des Finances rappelle que la loi du 13 juin 2017 est basée sur une directive européenne. Il pourrait être intéressant d'analyser la transposition de cette directive sur le point précis de l'ouverture de comptes auprès d'une banque de base dans les autres États membres. Dans certains pays, la banque centrale peut en effet imposer l'ouverture d'un compte de paiement auprès des banques de base.

Le Directeur général de la CSSF explique qu'au cas où un consommateur se voit refuser l'ouverture d'un compte de paiement de base, il doit être informé par l'établissement concerné de la procédure à suivre pour contester le refus, de son droit de saisir la CSSF et des coordonnées utiles. En cas de rejet d'une demande d'ouverture d'un compte de paiement de base, l'établissement concerné doit immédiatement informer le demandeur du refus et du motif précis de ce refus. En cas de refus dûment justifié (p.ex. pour des raisons de conformité), au Luxembourg une banque ne peut être contrainte à l'ouverture d'un compte de paiement.

Il pourrait être utile d'informer les citoyens du droit au compte de paiement de base qui leur est imparté par la loi du 13 juin 2017.

- M. Franz Fayot signale qu'ING a déjà procédé à la résiliation de comptes de paiement de clients de détail à l'étranger au cours des dernières années (p. ex. en France).
- Il constate qu'ING présente un excellent résultat financier au premier trimestre 2024 et que la responsabilité sociale ne semble pas faire partie des valeurs de cette banque. Il questionne ensuite le caractère « fit and proper » de la communication d'ING au cours des dernières semaines et le met en relation avec le sponsoring du marathon.
- En réponse à une question de M. Fayot, le Directeur général de la CSSF indique qu'il se pourrait qu'ING Luxembourg résilie également un certain type de comptes de paiement d'entreprises. Les ratios de liquidités de la banque sont suivis de près et ne présentent aucun signe inquiétant à l'heure actuelle.

Luxembourg, le 8 juillet 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact