

Commission spéciale « Caritas »

Procès-verbal de la réunion du 5 mai 2025

Ordre du jour :

1. 8477 Débat d'orientation sur le rapport de la Commission spéciale « Caritas »
- Rapporteur : Madame Taina Bofferding

- Échange de vues avec des représentants de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Barbara Agostino, M. André Bauler (remplaçant Mme Carole Hartmann), M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Taina Bofferding, M. Jeff Boonen (remplaçant Mme Nathalie Morgenthaler), M. Mars Di Bartolomeo, M. Franz Fayot, M. Ricardo Marques, Mme Mandy Minella, M. Marc Spautz, M. Tom Weidig, M. Charles Weiler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, observateur

M. Joseph Delhaye, M. Eric Kerschen, Mme Françoise Thoma, M. Romain Wehles, de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État

Mme Stéphanie Schintgen, du groupe parlementaire LSAP

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Carole Hartmann, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Gérard Schockmel

*

Présidence : M. Charles Weiler, Président de la Commission

*

1. 8477 **Débat d'orientation sur le rapport de la Commission spéciale « Caritas »**
- Échange de vues avec des représentants de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État

Le président de la Commission spéciale, M. Charles Weiler (CSV), remercie les représentants de la Banque et Caisse d'Épargne de l'État (ci-après « BCEE ») pour leur participation au présent échange de vues.

❖ Commentaires introductifs des représentants de la BCEE

En guise d'introduction, les représentants de la BCEE abordent plusieurs sujets, dont il convient de retenir succinctement les éléments suivants :

Secret bancaire

Les représentants de la BCEE sont liés par le secret bancaire prévu à l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier. Le non-respect de ce secret constitue une infraction pénale. Ainsi, ils se trouvent dans l'impossibilité de se prononcer sur la situation particulière d'un client de la banque et les représentants de la BCEE devront se limiter à des observations d'ordre général.

Obligation de vigilance des banques

En matière de lutte contre le blanchiment d'argent et de lutte contre la fraude, les banques sont soumises à une obligation de moyen de minimiser le risque de la survenance de blanchiment ou d'une fraude. Il ne s'agit dès lors pas d'une obligation de résultat d'empêcher tout blanchiment ou fraude, mais de mettre en place les procédures et mesures nécessaires pour réduire le risque de leur survenance.

Ceci implique notamment l'établissement d'une évaluation des risques qui tient compte à la fois de l'identité du client et des transactions visées. L'évaluation s'appuie sur une documentation recueillie auprès du client et la mise en place d'une vigilance constante qui varie en fonction du profil de risque du client. Dans le contexte d'associations sans but lucratif et de fondations, il y a lieu de tenir compte de la grande diversité des différentes entités, allant de petites associations à des structures plus grandes employant un nombre significatif de salariés. Par ailleurs, l'origine des fonds des entités ainsi que leurs activités ont une incidence sur la détermination du profil de risque.

Pour minimiser le risque de fraude, les banques mettent en place des mécanismes de contrôle. Ainsi, un contrôle automatisé de tout virement est effectué, déclenchant des vérifications complémentaires en cas de doute. Typiquement, ces vérifications impliquent une prise de contact avec le client pour vérifier le bien-fondé du virement à effectuer.

Attribution de crédits

Comparé au cadre légal applicable aux sociétés commerciales, celui applicable aux associations sans but lucratif et fondations est moins précis sur plusieurs points. Il en résulte que les standards et procédures appliqués à une telle entité peuvent varier en fonction de ses caractéristiques. Auprès de la BCEE, les grandes associations sans but lucratif et fondations sont traitées comme des professionnels, ce qui influence également le traitement de leurs demandes de crédit.

De manière générale, les éléments suivants sont pris en compte lors du traitement d'une demande de crédit :

- les garanties pouvant être fournies par le client. Des créances qu'un client a envers l'État constituent une garantie particulièrement fiable ;
- l'échéance visée du crédit ;
- le besoin financier du client.

Ainsi, ces demandes sont traitées en conformité avec les procédures mises en place par la banque.

Dans ce contexte, il convient de noter que des demandes de crédit d'acteurs du secteur social pour pallier temporairement un besoin en liquidité ne sont pas inhabituelles.

❖ **Échange de vues**

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

Statut des associations sans but lucratif et fondations

M. Marc Spautz (CSV) aimerait savoir s'il existe des critères précis au sein de la BCEE qui sont déterminant pour définir si une association sans but lucratif sera traitée comme professionnel ou client privé.

Une représentante de la BCEE explique que l'appréciation est faite en fonction de la réalité économique de la situation du client. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que la législation applicable aux associations sans but lucratif et fondations prévoit un traitement similaire en ce qui concerne la gestion financière de ces entités en définissant des exigences différentes en fonction de leur taille.

Procédures de vérification des virements

Mme Taina Bofferding (LSAP) souhaite savoir si une prise de contact pour vérifier le bien-fondé des virements frauduleux depuis les comptes de Caritas a eu lieu.

Une représentante de la BCEE met en évidence les défis relatifs à la détection de virements frauduleux. Lorsqu'il s'agit de virements isolés, ils sont plus faciles à détecter que s'ils figurent parmi un groupement de virements.

À une question complémentaire de M. Marc Baum (déi Lénk) relative à la hauteur des montants des virements frauduleux, une représentante de la BCEE donne à considérer que de tels montants ne sont pas inhabituels auprès d'associations actives dans le secteur humanitaire en cas de survenance de catastrophes naturelles.

Gestion financière des associations sans but lucratif et fondations

Étant donné que les faits rapportés dans les médias indiquent que des transferts de fonds entre la Fondation Caritas Luxembourg et Caritas Accueil et Solidarité ont eu lieu, M. Sven Clement (Piraten) s'interroge si de tels transferts entre deux entités juridiques distinctes ainsi qu'une gestion commune des avoirs des deux entités sont à considérer comme inhabituels.

Un représentant de la BCEE relève qu'une gestion commune des avoirs des entités d'un groupe est monnaie courante dans le contexte de sociétés commerciales. Pour le surplus, un banquier n'a pas pour mission de faire une appréciation juridique des choix d'un client.

Traitement des demandes de crédit

À une question afférente de M. Marc Baum (déi Lénk), un représentant de la BCEE explique que les décisions relatives à l'octroi de crédits sont prises en plusieurs étapes. À partir de certains seuils, les demandes sont avisées par un comité compétent et par une équipe responsable de l'évaluation des risques.

Mme Djuna Bernard (déi gréng) souhaite savoir s'il n'est pas indiqué de vérifier les raisons avancées par les clients en vue de l'obtention d'une ligne de crédit de manière plus systématique. L'oratrice souhaite en outre savoir dans quelle mesure de telles demandes de renseignement constituent une pratique courante auprès des banques.

Les représentants de la BCEE confirment que de telles demandes constituent une pratique courante des acteurs du secteur social en raison d'un décalage au niveau du budget ou parce qu'il y a un retard pour soumettre les décomptes aux autorités compétentes, de sorte qu'un financement transitoire devient nécessaire. Cette faculté est essentielle pour certains acteurs afin de garantir la pérennité de leurs activités.

Concernant la vérification des informations soumises par les clients, les règles auxquelles sont soumis les établissements de crédit empêchent ces derniers de requérir des confirmations auprès de tiers.

M. Sven Clement (Piraten) et M. Franz Fayot (LSAP) donnent à considérer que certaines affirmations pourraient être vérifiées en observant les opérations sur les comptes bancaires.

Un représentant de la BCEE donne à considérer que ceci n'est possible que pour les comptes détenus auprès de la banque. Or, si un client dispose de comptes auprès de plusieurs banques, il n'est pas possible d'obtenir une vue d'ensemble. Ainsi, seul le client dispose d'une telle vue d'ensemble.

Un représentant de la BCEE ajoute que la banque doit souvent se fier les déclarations et pièces fournies par les clients qui sont les seuls à disposer d'une vue globale. Postérieurement, la banque essaie de vérifier ces affirmations dans la mesure du possible et de détecter d'éventuelles incohérences.

M. Marc Spautz (CSV) et Mme Diane Adehm (CSV) notent que l'argument relatif à des retards de paiement en raison de l'approbation tardive du budget de l'État, invoqué par les demandeurs des lignes de crédit dans le cas de Caritas, n'était pas convaincant au moment où les demandes ont été introduites.

Un représentant de la BCEE précise que les retards de paiement peuvent également provenir d'un retard de dépôt ou de traitement des décomptes par l'association visée. En outre, de tels retards de paiement correspondent à une réalité qui peut souvent être observée, de sorte que cet argument apparaissait suffisamment plausible.

Mme Diane Adehm (CSV) s'interroge alors si, au vu des argument avancés par un acteur du secteur social, une analyse ad hoc plus globale de tous les clients dudit secteur aurait pu contribuer à vérifier la plausibilité des affirmations. De même, dans le cas de catastrophes naturelles, une comparaison entre les virements effectués et les dons reçus pourrait fournir des indications sur la plausibilité des demandes.

Les représentants de la BCEE esquissent les limites d'une telle comparaison, étant donné que différentes entités peuvent recourir à différents moyens de financement et que leurs réserves peuvent varier.

En ce qui concerne les dons, une telle comparaison peut s'avérer difficile en raison du fait que les dons ont tendance à être effectués de manière plus ponctuelle que les virements aux associations partenaires dans les pays dans lesquels une catastrophe naturelle survient.

M. Tom Weidig (ADR) souhaite savoir si une différence est faite entre le traitement d'une demande de modification d'une ligne de crédit et la demande en obtention d'une nouvelle ligne de crédit.

Un représentant de la BCEE explique que ces demandes sont traitées de manière identique, passant par différentes étapes.

Pouvoirs de signature

Mme Taina Bofferding (LSAP) aborde des divergences en ce qui concerne l'interprétation des pouvoirs de signature auprès de Caritas. En effet, les administrateurs de Caritas estiment que les directeurs n'auraient pas valablement pu engager Caritas dans le contexte d'une demande de crédit.

M. Marc Spautz (CSV) renvoie dans ce contexte aux affirmations des représentants de Caritas lors de la réunion du 26 février 2025.

Une représentante de la BCEE indique ne pas pouvoir s'exprimer sur le cas de Caritas en vertu du secret bancaire.

De manière générale, une délégation de signature pour la gestion journalière signifie généralement que l'organe exécutif, c'est-à-dire la direction, est habilité à signer des demandes en obtention d'un crédit. Ainsi, le fait que des directeurs introduisent une telle demande correspond aux pratiques courantes établies en la matière.

Un représentant de la BCEE ajoute que la notion de « gestion journalière » n'est pas définie par la loi, mais que l'interprétation de la notion est faite sur base de la jurisprudence en l'absence d'une définition plus détaillée fournie par la personne définissant les pouvoirs de signature. Dans ce contexte, il y a lieu de tenir compte des dispositions légales applicables aux sociétés commerciales prévues aux articles 441-11 et 441-13 qui permettent une délégation de pouvoirs étendue aux directeurs d'une société. Pour les associations sans but lucratif et les fondations, la loi demeure moins précise.

Vérifications auprès de la clientèle

M. Franz Fayot (LSAP) fait part de son incompréhension que ni la quantité de virements et leurs montants, ni la demande d'une ligne de crédit n'ont suscité des suspicions auprès de la BCEE. Dans ce contexte, il aurait pu être envisagé d'exiger une confirmation de la part des conseils d'administration.

Les représentants de la BCEE soulignent d'abord qu'ils ne pourront répondre à l'intégralité de la question en vertu de leur secret professionnel.

De manière générale, un client est contacté par la banque en cas de doute. Il appartient au client d'identifier préalablement les individus qui seront contactés dans une telle situation. *In fine*, une banque ne saurait se substituer aux choix de ses clients.

Par ailleurs, si de telles transactions sont effectuées à plusieurs reprises en passant par la procédure interne du client, il apparaît peu probable qu'une telle transaction soit frauduleuse.

Concernant les lignes de crédit, il y a encore lieu de considérer que le montant doit être analysé conjointement avec la somme globale des salaires à verser mensuellement. De même, un préfinancement d'activités pour lesquelles des aides ou subsides étatiques sont versés ultérieurement n'est pas un phénomène anormal.

M. Sven Clement (Piraten) aimerait savoir si, au vu des pratiques qui ont rendu possible la fraude auprès de Caritas, des réflexions ont d'ores et déjà été menées sur une éventuelle obligation de contacter un représentant du client autre que celui qui a signé un virement.

Une représentante de la BCEE note que le client est *in fine* responsable pour désigner les personnes de contact de la banque. Il peut être songé à sensibiliser davantage les clients sur des bonnes pratiques, mais la banque ne saurait se substituer aux choix du client.

Cessions de créances

M. Sven Clement (Piraten) demande si la BCEE a notifié à l'État des cessions de créances sur des créances d'une entité du réseau Caritas autre que la Fondation Caritas Luxembourg.

Un représentant de la BCEE indique ne pas pouvoir utilement répondre à cette question en raison de son secret professionnel.

Rappelant que le Gouvernement a décidé la suspension des paiements à Caritas en renvoyant à l'existence de cessions de créances, Mme Taina Bofferding (LSAP) aimerait connaître la position des représentants de la BCEE sur la légalité de ces cessions.

Sans pouvoir fournir de plus amples détails, une représentante de la BCEE affirme que la banque a suivi les procédures habituellement applicables aux cessions de créances.

En ce qui concerne la décision du Gouvernement de suspendre les paiements, l'intervenante comprend des déclarations publiquement faites que cette décision s'explique par une perte de confiance en les entités Caritas.

M. Franz Fayot (LSAP) souhaite savoir s'il a été considéré de renoncer aux cessions de créances dans le contexte des efforts de la réorganisation de Caritas.

Ces discussions concernant les échanges entre la banque et le client, une représentante de la BCEE signale qu'elle doit se limiter à des observations d'ordre général. Dans le cadre de telles discussions, l'interlocuteur est le client de la banque. De manière générale, la BCEE ne se renferme pas au dialogue avec ses clients concernant des difficultés rencontrées.

Discussions relatives à la situation de Caritas

Mme Taina Bofferding (LSAP) demande si la BCEE a eu des contacts avec Caritas en vue de parvenir à une solution au-delà de la participation à une réunion des conseils d'administration du 16 juillet 2024.

Une représentante de la BCEE confirme que deux représentants de la banque ont participé à une réunion des conseils d'administration le 16 juillet 2024 afin de mitiger notamment les conséquences de la situation en essayant de récupérer les derniers fonds virés à un compte espagnol, ceci malheureusement sans succès.

L'intervenante n'est pas habilitée à s'exprimer sur d'autres échanges qui ont eu lieu avec le client de la banque.

Mme Taina Bofferding (LSAP) et M. Marc Baum (déi Lénk) souhaitent savoir si la BCEE a eu un échange direct avec le Gouvernement sur la situation auprès de Caritas.

Une représentante de la BCEE souligne que la BCEE est un établissement autonome lié par certaines obligations légales et réglementaires, définies dans son cas précis notamment par la Banque centrale européenne. Ces obligations impliquent que la BCEE ne saurait communiquer sur la situation d'un de ses clients avec un tiers, y inclus le Gouvernement. Quelques exceptions sont toutefois prévues pour ce qui est des interactions avec les autorités responsables de la supervision des banques et les autorités judiciaires compétentes. La BCEE n'a pas dévié de ces règles dans ce cas de figure précis.

M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) est d'avis que la situation aurait pu être débloquée si tous les acteurs impliqués s'étaient réunis pour identifier des solutions à la crise auprès de Caritas.

Une représentante de la BCEE indique que la banque est toujours en contact avec les responsables de Caritas. L'organisation d'une réunion regroupant davantage d'acteurs ne saurait émaner de l'initiative d'une banque.

En réponse à une question complémentaire de M. Marc Baum (déi Lénk), une représentante de la BCEE ajoute qu'au moment où la fraude est devenue publique, la banque n'avait pas comme priorité d'assurer le remboursement de l'argent prêté à Caritas. Il est établi que la banque aurait commis une erreur professionnelle si elle n'avait pas fait valoir les cessions de créances. En effet, ceci aurait impliqué un choix arbitraire de renoncer à la dette d'un client, créant une différence de traitement entre les clients.

Procédures auprès de la BCEE

M. Tom Weidig (ADR) souhaite savoir si la BCEE a procédé à une enquête interne ou à un audit indépendant à la suite de la fraude auprès de Caritas.

Les représentants de la BCEE expliquent que tout incident fait l'objet d'une analyse en interne. Ainsi, la BCEE a également procédé à un diagnostic à la suite de la fraude survenue auprès de Caritas. Des mesures afférentes sont actuellement en train d'implémentation. Afin de ne pas mettre en péril l'intégrité des dispositifs mis en place, il n'est cependant pas possible de fournir davantage de détails.

M. Marc Baum (déi Lénk) demande si la BCEE a identifié des erreurs commises de son côté.

Une représentante de la BCEE indique que les analyses internes ont mené à la conclusion que les règles et procédures de la banque ont été respectées dans le cadre du dossier Caritas. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que la banque est soumise à une obligation de moyen de minimiser les risques et non pas à une obligation de résultat de les éradiquer complètement. Étant donné que les procédures internes ont été respectées et au vu de la nature des obligations de la banque, aucune faute dans le chef de la BCEE ne saurait être retenue.

Comme expliqué précédemment, des améliorations peuvent continuellement être apportées à ces procédures afin de tenir davantage compte de nouveaux risques.

M. Tom Weidig (ADR) souhaite obtenir davantage de détails sur les enseignements tirés de cette analyse en interne, surtout en ce qui concerne les améliorations à apporter aux mesures de vigilance.

Une représentante de la BCEE explique que les premières analyses visent principalement à s'assurer que les procédures internes ont été respectées. L'analyse de l'adéquation du dispositif intervient dans une seconde étape sur une durée plus étendue. À ce stade, cette analyse approfondie est toujours en cours.

M. Tom Weidig (ADR) demande si la BCEE a procédé à une adaptation de ses procédures en matière de lutte contre le blanchiment d'argent depuis la survenance de la fraude auprès de Caritas.

Un représentant de la BCEE explique que la banque procède régulièrement à l'adaptation de ses procédures afin de tenir compte de l'évolution des risques auxquels elle se voit exposée. Ainsi, si un nouveau *modus operandi* pour des fraudes émerge, les procédures sont adaptées afin d'en tenir compte. À titre d'exemple, la fraude était habituellement considérée apparaître ponctuellement et non pas de façon répétée sur une longue période. Partant, la fraude s'étendant sur plusieurs mois, comme dans le cas de Caritas, a permis d'identifier une nouvelle espèce de fraude.

M. Charles Weiler (CSV) demande si la BCEE est en mesure de fournir d'éventuelles pistes de réflexion en vue d'améliorer le cadre légal dans ce domaine.

Un représentant de la BCEE relève deux adaptations qui arriveront au cours des prochains mois.

Premièrement, la réglementation future prévoit un échange automatisé entre la banque du donneur d'ordre et la banque du bénéficiaire afin de vérifier qu'un virement correspond aux virements que le bénéficiaire obtient habituellement. En cas de suspicion, une confirmation est demandée auprès du donneur d'ordre. La responsabilité incombe ensuite au donneur d'ordre.

Deuxièmement, certaines mesures d'anti-blanchiment sont adaptées, permettant une meilleure coopération entre les différents acteurs impliqués.

Une représentante de la BCEE donne à considérer que la fraude survenue chez Caritas se caractérise par la particularité que tous les paiements ont été effectués selon les procédures prévues par l'entité. Minimiser le risque d'une telle fraude par des mesures législatives sera très difficile, voire impossible.

Une voie plus prometteuse serait la mise en place d'une meilleure sensibilisation et d'un meilleur accompagnement des organisations du secteur social leur permettant d'améliorer leur gouvernance. Une telle approche permettra également de rétablir la confiance dans un secteur important.

M. Tom Weidig (ADR) aimerait connaître les conséquences de la présence d'une personne politiquement exposée¹ au sein du conseil d'administration d'une association.

¹ L'article 1^{er}, paragraphes 9 à 12, de la loi modifiée du 12 novembre 2024 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme définit les personnes politiquement exposées comme suit :

« (9) Par « personnes politiquement exposées » au sens de la présente loi, sont désignées les personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante ainsi que les membres de leur famille ou des personnes connues pour leur être étroitement associées.

(10) Par « personnes physiques qui occupent ou se sont vu confier une fonction publique importante » au sens du paragraphe (9) ci-dessus, est désigné l'ensemble de personnes physiques comprenant :

a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres, ministres délégués et secrétaires d'État ; b) les parlementaires ou les membres d'organes législatifs similaires ;

c) les membres des cours suprêmes, des cours constitutionnelles ou d'autres hautes juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, sauf circonstances exceptionnelles ;

d) les membres des cours des comptes ou des conseils ou directoires des banques centrales ;

e) les ambassadeurs, les chargés d'affaires et les officiers supérieurs des forces armées ;

f) les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance des entreprises publiques ;

g) les responsables et les membres des organes dirigeants de partis politiques ;

h) les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'une organisation internationale, ou les personnes qui occupent une position équivalente en son sein ;

i) les personnes physiques exerçant les fonctions figurant sur la liste publiée par la Commission européenne sur base de l'article 20*bis*, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, dénommée ci-après « directive (UE) 2015/849 ».

Aucune des catégories citées aux points a) à h) du présent paragraphe, ne couvre des personnes occupant une fonction intermédiaire ou inférieure.

(11) Par « membres de la famille » au sens du paragraphe (9), est désigné l'ensemble de personnes physiques comprenant notamment :

a) le conjoint ;

b) tout partenaire considéré par le droit interne comme l'équivalent d'un conjoint ;

c) les enfants et leurs conjoints, ou partenaires considérés par le droit interne comme l'équivalent d'un conjoint ;

d) les parents ;

e) les frères et sœurs.

Un représentant de la BCEE explique que la loi ainsi que les procédures de la BCEE prévoient que la présence d'une personne politiquement exposée dans une association nécessite un renforcement du niveau de vigilance appliqué au client. Au Grand-Duché, il n'est pas rare qu'une personne politiquement exposée siège au sein du conseil d'administration d'une association.

2. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

(12) Par personnes connues pour être étroitement associées au sens du paragraphe (9) ci-dessus, est désigné l'ensemble de personnes physiques comprenant :

- a) toute personne physique connue pour être le bénéficiaire effectif d'une personne morale ou d'une construction juridique conjointement avec une personne visée au paragraphe (10) ou pour entretenir toute autre relation d'affaires étroite avec une telle personne ;
- b) toute personne physique qui est le seul bénéficiaire effectif d'une personne morale ou d'une construction juridique connue pour avoir été établie au profit de facto de la personne visée au paragraphe (10). »