

## Commission des Finances

### Procès-verbal de la réunion du 16 septembre 2025

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 18 juin 2025
2. Échange de vues avec les représentants de l'ABBL et de la CSSF sur la thématique des ouvertures de comptes en banques
3. Échange de vues au sujet de l'autorisation et la cotation au Luxembourg des obligations d'État israéliennes (Israël Bonds) (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire LSAP et des sensibilités politiques déi gréng et déi Lénk du 3 septembre 2025)
4. Intégration du PIB Bien-être dans la procédure budgétaire

\*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, M. Tom Weidig remplaçant M. Fred Keup  
M. David Wagner, observateur délégué

M. Gilles Roth, Ministre des Finances

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

M. Jerry Grbic, CEO de l'Association des Banques et Banquiers Luxembourg (ABBL) (pour le point 2)

M. Jean-Claude Neu, M. Vincent Thurmes, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Fred Keup

\*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

\*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 18 juin 2025

Le projet de procès-verbal est approuvé.

## 2. Échange de vues avec les représentants de l'ABBL et de la CSSF sur la thématique des ouvertures de comptes en banques

En guise d'introduction, le ministre des Finances déclare que la solution à la thématique de l'ouverture d'un compte bancaire au Luxembourg réside dans l'atteinte de l'équilibre entre la conformité des transactions financières réalisées sur la place financière et la flexibilité permettant à tout citoyen et à toute entreprise de disposer d'un compte bancaire. Il salue l'élaboration, par l'ABBL, d'un *Vademecum* validé proactivement par la CSSF et l'organisation de formations destinées aux « compliance officers » par la CSSF. Les questions de la mutualisation des risques, de l'évolution d'iHub, de l'accès au registre des bénéficiaires effectifs et de l'utilisation de l'IA restent encore ouvertes. Il signale ne pas s'opposer, si cela s'avérait nécessaire, à la mise en place de règles similaires à celles en vigueur en France où la Banque de France peut désigner un établissement bancaire pour l'ouverture d'un compte de base en cas de refus.

Le CEO de l'ABBL concède l'existence de la problématique de l'ouverture de comptes bancaires, mais rappelle que les banques sont des établissements commerciaux. Elles veulent certes ouvrir des comptes et accroître le nombre de leurs clients, mais elles sont en même temps confrontées à une complexification de la réglementation de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) qui s'applique justement à l'ouverture de comptes bancaires. L'ouverture d'un compte bancaire n'est pas une finalité en soi, mais il marque le début d'une relation commerciale. Une banque doit dès lors bien connaître son client. Souvent les clients, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, ignorent de quelles informations les banques ont besoin ; il s'agit donc de sensibiliser davantage les clients à ce sujet. Cette sensibilisation a lieu via le *Vademecum* cité par le ministre des Finances. Même s'il n'existe pas de statistiques officielles à ce sujet, il apparaît que des ouvertures de comptes bancaires ont déjà pu être facilitées grâce à la consultation de ce document (ouverture de compte bancaire en deux semaines en cas de dossier complet).

La complexité de la réglementation en vigueur contribue également à une augmentation du coût de l'ouverture d'un compte. Il appartient aux banques de définir leur politique de risque et de décider si elles souhaitent exclure certaines secteurs, pays ou personnes (comme par exemple les PEPs) de leur clientèle.

Il n'est pas vraiment établi que l'ouverture d'un compte bancaire soit problématique pour un grand nombre de personnes ou d'entreprises. Seules 4 personnes se sont manifestées au cours des derniers 18 mois auprès du CEO de l'ABBL pour se plaindre d'un problème de ce type. Après investigation, il s'est avéré que pour l'ensemble des cas, il y avait des raisons valables (dont l'absence de la documentation requise ou l'absence de lien économique avec le Luxembourg) pour ne pas donner suite à une demande d'ouverture de compte.

L'ABBL coopère avec la CSSF pour trouver des moyens de simplification des procédures de compliance/KYC dans le respect des règles en vigueur. Dans ce contexte, il est par exemple proposé qu'un extrait du registre des bénéficiaires effectifs fasse foi (et qu'il ne soit plus demandé au futur client de confirmer le contenu d'un tel extrait).

Il serait aussi utile de mettre en place un registre national des PEPs (politically exposed person) que les banques et notaires pourraient consulter.

Le Directeur général de la CSSF confirme la bonne coopération entre CSSF et ABBL dans le cadre de la préparation du *Vademecum* et de l'offre de formations destinées aux « compliance officers ».

Il corrobore que la recherche de l'équilibre entre application des règles européennes, d'une part, et efficience, d'autre part, est primordiale et difficile, et ce d'autant plus que de nouvelles règles s'ajoutent sans cesse aux existantes. Il cite pour exemple la nouvelle réglementation anti-blanchiment (AML regulation) qui comprend 62 standards techniques et lignes directrices à appliquer à l'avenir. Il serait utile de freiner le foisonnement de nouvelles règles au niveau européen.

Le Directeur général évoque encore la concurrence provenant des néobanques très attractives (offrant une ouverture de compte très rapide), alors qu'il s'est avéré que certaines d'entre elles ne respectaient pas les règles de conformité. Il est essentiel que les banques établies au Luxembourg appliquent la législation en vigueur.

#### Échange de vues :

- Mme Sam Tanson de la sensibilité politique déi gréng revient sur l'absence de statistiques sur les problèmes d'ouverture de comptes bancaires. Elle imagine qu'il existe probablement des statistiques internes aux banques à ce sujet et suggère que des données à ce sujet soient collectées.

Le CEO de l'ABBL déclare que la problématique est prise très au sérieux par les banques de la place qui analysent minutieusement les cas de refus et échangent régulièrement entre elles. À l'heure actuelle, tous les cas de refus l'ont été à juste titre.

Selon le ministère de l'Économie, 5.741 nouvelles entreprises ont été créées en 2024, contre 5.622 en 2023. Au cours de la même période plus de 8.000 comptes en été ouverts par les banques de détail luxembourgeoises pour les segments de clientèle suivants : PME, Fintechs, AIF, société financières, entités publiques et asbl.

Tout en confirmant l'existence d'un problème (d'où les mesures de remédiation mises en place), le CEO de l'ABBL précise que les banques de détail de la place disposent d'environ 100.000 clients d'affaires et que seule une partie infime d'entreprises rencontre un problème d'ouverture de compte.

- Mme Tanson partage le point de vue selon lequel la place financière luxembourgeoise doit être irréprochable en ce qui concerne le respect de la législation en vigueur, mais ajoute que, justement, la réputation de la place dépend également de la facilité avec laquelle il est possible d'y ouvrir un compte bancaire. Elle souhaite savoir si la problématique de l'ouverture d'un compte bancaire existe également dans d'autres États membres.

Le CEO de l'ABBL explique que les banques des États membres, soumises à la même réglementation, rencontrent exactement les mêmes problèmes que celles établies au Luxembourg.

Il signale que l'ABBL a organisé des séances d'information ou de formation destinées aux « compliance officers » des banques en présence d'avocats spécialisés dans le secteur des fonds d'investissement afin que ces derniers leur expliquent les différentes structures complexes auxquelles il est recouru dans leur secteur. Ces séances ont permis d'améliorer la compréhension des banques en la matière et donc de débloquer certaines situations.

En même temps, le CEO de l'ABBL rappelle qu'en raison de l'importance de la place financière luxembourgeoise, il doit être fait en sorte qu'elle soit irréprochable.

- En ce qui concerne la proposition de la mise en place d'un registre national des PEPs, Mme Tanson souhaite savoir si un tel registre aurait pour objet de porter uniquement sur les « personnes politiquement exposées » luxembourgeoises ou également les PEPs internationales.

Le CEO de l'ABBL précise qu'il s'agit d'un registre national portant uniquement sur les PEPs nationales.

- Mme Tanson demande si le Luxembourg applique les règles européennes de manière trop stricte par rapport aux autres États membres.

Le CEO de l'ABBL répond par la négative, mais répète que vu l'aspect international de la place, le pays s'efforce d'implémenter les nouvelles règles rapidement et les interprète de manière stricte. Après quelques années d'expérience, il devrait ensuite être possible de simplifier certaines procédures.

- M. Laurent Mosar du parti politique CSV demande s'il est vrai qu'ING compte procéder à la fermeture de comptes d'entreprises.

Sous le secret des délibérations conformément à l'article 25(9) du Règlement de la Chambre des Députés, le ministre des Finances répond à cette question.

À une question afférente de M. Claude Haagen du parti politique LSAP le Directeur général de la CSSF répond par courrier du 25 septembre 2025 qu'ING Luxembourg ne facturera pas de frais de clôture aux clients concernés par les clôtures de comptes initiées par la banque.

- M. Sven Clement de la sensibilité politique Piraten évoque le fait que certaines asbl (et surtout celles effectuant des virements à l'étranger) deviennent des clients à risques pour certaines banques. Il attire l'attention sur le fait que ces asbl font partie de la substance du tissu social du pays et qu'il est donc essentiel qu'elles puissent conserver ou ouvrir des comptes bancaires.

Le CEO de l'ABBL signale que l'ABBL a aussi développé un guide destiné aux asbl. Elle prévoit également d'entrer en contact avec les asbl afin de leur expliquer les contraintes auxquelles sont soumises les banques et donc indirectement ses clients. Il rappelle que la plus grande vigilance des banques vis-à-vis des virements vers l'étranger par les asbl repose sur le fait qu'il est arrivé, à l'étranger, que des asbl aient été utilisées pour le financement du terrorisme.

- M. Clément soulève le problème des plateformes qui offrent des comptes IBAN virtuels à leurs clients, ce type de compte n'apparaissant dans aucun registre des comptes bancaires. Il souhaite savoir quel risque réputationnel représente ce type de produit pour la place financière luxembourgeoise.

Le Directeur général de la CSSF signale que les IBAN virtuels ne sont pas interdits et qu'il manque une réglementation européenne à leur sujet. Selon lui, tout compte bancaire doit absolument apparaître dans un registre des comptes bancaires d'un pays. Il est d'ailleurs prévu qu'à l'avenir les registres nationaux européens soient reliés entre eux.

**3. Échange de vues au sujet de l'autorisation et la cotation au Luxembourg des obligations d'État israéliennes (Israël Bonds) (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire LSAP et des sensibilités politiques déi gréng et déi Lénk du 3 septembre 2025)**

En guise d'introduction, M. Franz Fayot du parti politique LSAP signale que début septembre il a été annoncé que la CSSF avait approuvé des prospectus obligataires israéliens, l'Irlande demeurant le « home member state » des obligations d'État israéliennes. Israël aurait ainsi fait usage de l'article 20(8) du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE (« Règlement Prospectus ») pour transférer cette approbation de l'Irlande vers le Luxembourg. Les emprunts en question servent au financement des opérations militaires menées par Israël depuis 2023. En Irlande, l'opinion publique a fortement débattu de l'approbation éventuelle des prospectus, ce qui a probablement poussé Israël à son transfert vers le Luxembourg.

M. Fayot demande si le Luxembourg veut vraiment faciliter le financement de crimes de guerre et/ou d'un génocide probables. Cette question se pose d'autant plus qu'il semblerait que l'UE soit en train de développer sa position en faveur d'éventuelles sanctions à l'égard d'Israël et de réfléchir à une suspension du partenariat avec Israël.

Selon M. Fayot, se posent, de plus, des questions d'ordre juridique telles que la conformité de l'approbation des prospectus par rapport à d'autres normes supranationales.

Il demande si la CSSF s'est entretenue avec le ministre des affaires étrangères au sujet de l'opportunité politique et la conformité de la décision d'approbation des prospectus obligataires israéliens avec le droit international. Il signale que, le jour précédent, au cours d'une réunion de la Commission des affaires étrangères, les ministres présents ont invoqué l'indépendance de la CSSF et ne se sont donc pas prononcés à ce sujet. M. Fayot juge cette position insatisfaisante, car même si la CSSF jouit d'une indépendance opérationnelle, il n'en reste pas moins que la CSSF est une institution émanant de l'État luxembourgeois.

M. Fayot demande ensuite au ministre des Finances si la décision d'approbation des prospectus israéliens ne représente pas un risque pour le pays en cas de condamnation d'Israël ou de ses responsables politiques pour crimes de guerre ou d'autres faits.

M. Fayot signale qu'en fonction des réponses reçues au cours de la présente réunion, il demandera la tenue d'une réunion similaire avec le ministre des affaires étrangères.

Le Directeur général de la CSSF signale tout d'abord que la CSSF est tenue de respecter la législation en vigueur. Le Règlement Prospectus prévoit qu'un État tiers souhaitant émettre des obligations doit en premier lieu choisir un « État membre d'origine » (dans le cas présent l'Irlande) ; les prospectus des émissions doivent être validés par cet État, à moins que l'émetteur demande que cette approbation ait exceptionnellement et temporairement lieu dans un autre État membre. C'est ce qui s'est passé dans le cas présent (sur base de l'article 20(8) du Règlement Prospectus). Ce n'est donc pas la Banque centrale d'Irlande qui a pris l'initiative de demander un changement de pays de validation, mais l'État d'Israël.

Conformément à la mise en œuvre des dispositions du Règlement Prospectus et de la loi du 16 juillet 2019 relative aux prospectus pour valeurs mobilières (la « Loi Prospectus »), la CSSF peut refuser d'approuver un prospectus dans trois cas précis :

Cas numéro 1 - si celui-ci ne satisfait pas aux dispositions du Règlement Prospectus ou de la Loi Prospectus (i.e. les informations figurant dans le prospectus ne répondent pas aux conditions de complétude, cohérence et compréhension) ;

Cas numéro 2 - dans le cadre de l'application de sanctions prises par l'UE et visant l'émetteur ; et

Cas numéro 3 - si des mesures restrictives concernant l'émetteur sont prises en droit luxembourgeois conformément au droit de l'UE.

En l'espèce, dans ses analyses concluant à l'approbation du prospectus de l'État d'Israël et en tenant compte du Règlement Prospectus et de la Loi Prospectus, la CSSF conclut que les informations contenues dans le prospectus sont complètes, cohérentes et compréhensibles (cas numéro 1). Il est par ailleurs établi que l'UE n'a pas émis de sanction contre l'État d'Israël (cas numéro 2).

La CSSF a analysé l'application des conventions internationales suivantes :

- la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, approuvée par une loi du 6 juin 1981 et ratifiée par le Luxembourg le 7 octobre 1981 ;
- le Statut de Rome du 17 juillet 1998, portant création de la Cour pénale internationale, approuvé par la loi du 14 août 2000 et ratifié par le Luxembourg le 8 septembre 2000.

En tant que signataire et destinataire de ces traités, seul l'État luxembourgeois est compétent pour se prononcer sur l'appréciation à leur donner. La CSSF n'est pas compétente pour apprécier, dans l'exercice de ses missions, les conventions de droit pénal international ni pour apprécier la situation des émetteurs au regard de ce droit. Il est un fait que l'État luxembourgeois n'a, à ce jour, pas adopté de mesures restrictives à l'égard d'Israël (cas numéro 3).

À l'heure actuelle, les interventions de la Cour internationale de justice (mesures conservatoires dans le cadre de l'affaire « Afrique du Sud c. Israël » de mai 2024 et avis consultatif de juillet 2024) constituent des opinions non juridiquement contraignantes.

Compte tenu de ces éléments, mais également de l'évolution de la situation actuelle dans la bande de Gaza, il se pourrait que les faits perpétrés par Israël dans les territoires occupés soient, à une échéance non définie, qualifiés de génocide ou de crimes de guerre / contre l'humanité. Ainsi, pour des raisons évidentes d'un risque pour le futur, la CSSF a adressé, hier, une lettre au ministre des affaires étrangères afin de lui demander si l'État luxembourgeois prendrait officiellement position sous une quelconque convention dans ce contexte. En effet, si tel était le cas, le gouvernement devrait porter une telle position / appréciation / opinion à la CSSF afin que cette dernière puisse en tenir compte dans l'exercice limité et indépendant de ses compétences en matière d'approbation de prospectus.

Le ministre des Finances signale que le gouvernement respecte l'indépendance de la CSSF. Il est donc normal que les ministres n'aient pas connaissance des décisions prises par la CSSF. Il constate que cette dernière a pris la décision d'approbation des prospectus obligataires israéliens sur base des données disponibles à ce moment-là et conformément à la législation en vigueur. Il ne peut se prononcer sur l'évolution de la situation à l'égard d'Israël.

Tout en se prononçant également en faveur du respect de l'indépendance de la CSSF, M. Fayot est d'avis qu'il serait normal, dans le cadre d'un dossier tellement sensible, qu'une consultation d'ordre politique ait lieu entre la CSSF et le ministère des affaires étrangères.

Le ministre des Finances rappelle que tel est le cas puisque la CSSF a adressé un courrier au ministre des affaires étrangères.

Mme Sam Tanson de la sensibilité politique déi gréng se demande si l'analyse de la CSSF par rapport à la conformité au droit international est complète. Elle souhaite savoir si la CSSF dispose d'une analyse juridique interne et, dans l'affirmative, si les membres de la Commission des Finances peuvent disposer de cette analyse.

Le Directeur général de la CSSF confirme l'élaboration d'une analyse juridique en interne et s'engage à en communiquer le contenu aux membres de la Commission des Finances.

(Note de l'administrateur : un résumé des analyses a été transmis par courriel du 26 septembre 2025 à titre confidentiel et à usage exclusif des membres de la Commission des Finances.)

En réponse à une question de Mme Tanson, le Directeur général de la CSSF explique que la demande d'approbation des prospectus israéliens est parvenue à la CSSF il y a quelques mois (tel que prévu par la procédure, c'est la Central Bank of Ireland qui a fait la demande). Il rappelle que, selon la législation en vigueur, l'approbation des prospectus israéliens au Luxembourg ne peut qu'être temporaire.

Suite à une demande de Mme Tanson, le Directeur général de la CSSF déclare que dans le courrier adressé au ministre des affaires étrangères, la CSSF demande à être informée immédiatement de l'évolution de la position de l'État luxembourgeois à l'égard d'Israël ou d'une éventuelle condamnation d'Israël. Il ajoute que la Chambre des Députés, ainsi que l'UE peuvent prononcer des sanctions contre Israël, de tels actes entraînant un changement de position de la CSSF en matière d'approbation des prospectus israéliens. Il n'y a pas eu de contact entre la CSSF et le ministère des affaires étrangères avant l'envoi du courrier en question.

Mme Tanson demande s'il suffit que le gouvernement constate qu'Israël commet un génocide (selon la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948) pour que la CSSF décide de ne plus approuver les prospectus israéliens.

Le Directeur général de la CSSF répond par l'affirmative. Il en va de même pour les violations constatées au niveau national et international.

Mme Tanson souhaite savoir si la CSSF peut, du jour au lendemain, retirer son approbation en plein déroulement de l'émission.

Le Directeur général de la CSSF indique que ce point est à vérifier.

Si M. David Wagner de la sensibilité politique déi Lénk comprend qu'il n'appartient pas à la CSSF d'évaluer les actions d'Israël, il constate cependant qu'une décision de la CSSF peut avoir des conséquences pour le pays par rapport à ses obligations dans le cadre du droit international. Il attire l'attention sur le fait que la commission des Finances irlandaise a émis des recommandations destinées à la BCE pour demander une modification de la régulation et permettre l'intervention de l'État dans certains cas.

Selon lui, il ne s'agit pas seulement de poser la question d'un éventuel génocide, mais aussi de questions relatives aux territoires occupés par Israël.

M. Patrick Goldschmidt du parti politique DP signale que le directeur de la Banque centrale d'Irlande a révélé qu'au cas où Israël n'avait pas demandé un transfert temporaire de la validation des prospectus en question, leur approbation serait restée en Irlande.

M. Laurent Mosar du parti politique CSV considère que la CSSF a agi de manière exemplaire et que sa décision livre une preuve de son indépendance. Il demande quelles auraient été les conséquences d'un éventuel refus de la CSSF d'approuver les prospectus israéliens.

Le Directeur général de la CSSF répond qu'une décision faisant grief de la CSSF peut être attaquée devant le tribunal administratif pour non-respect du droit européen.

M. Tom Weidig de la sensibilité politique ADR approuve également la décision de la CSSF. Il désapprouve toute pression exercée par les autres partis politiques de l'opposition sur la CSSF.

#### **4. Intégration du PIB Bien-être dans la procédure budgétaire**

Faute de temps, ce point est reporté à une réunion ultérieure.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**