

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 8 septembre 2025

Ordre du jour :

de 14h00 à 14h30

Entrevue avec Monsieur le Premier ministre et Monsieur le ministre des Finances (suite à la demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire du LSAP du 1^{er} septembre 2025)

à partir de 14h30

Entrevue avec des représentants de Spuerkeess (suite à la proposition de Spuerkeess du 7 août 2025)

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Marc Baum (remplaçant M. David Wagner), Mme Simone Beissel (remplaçant M. Patrick Goldschmidt), Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Mars Di Bartolomeo (remplaçant M. Claude Haagen), M. Franz Fayot, Mme Françoise Kemp (remplaçant M. Maurice Bauer), M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler (remplaçant M. Michel Wolter)

M. Tom Weidig

Premier volet de la réunion

M. Luc Frieden, Premier ministre
M. Gilles Roth, Ministre des Finances
M. Luc Feller, Commissaire de surveillance de Spuerkeess

Deuxième volet de la réunion

Mme Françoise Thoma, Directeur général de Spuerkeess
M. Romain Wehles, Membre du Comité de direction de Spuerkeess
M. Olivier Wantz, Membre du Comité de direction de Spuerkeess
M. Eric Kerschen, Chief Compliance Officer de Spuerkeess

Mme Cristel Sousa, Administration parlementaire
M. Yann Flammang, Administration parlementaire (Relations publiques)

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

M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

Entrevue avec Monsieur le Premier ministre et Monsieur le ministre des Finances (suite à la demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire du LSAP du 1^{er} septembre 2025)

À la suite des mots introductifs de la Président de la Commission des Finances, Madame Diane Adehm (CSV), Madame la Députée Taina Bofferding (LSAP) prend la parole pour exposer les motifs de la demande de mise à l'ordre du jour de son groupe parlementaire.¹ En référence à la question parlementaire n°2731², l'oratrice prend note qu'en date du 19 mai 2025 Monsieur le Premier ministre Luc Frieden (ci-après « Premier ministre ») n'était pas au courant de la sanction administrative de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (ci-après « CSSF ») prononcée à l'encontre de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg (ci-après « Spuerkeess »). Au vu de ce qui précède, l'oratrice aimerait savoir quand et par l'intermédiaire de qui ladite information lui a été communiquée.

À cette première question de la Députée, Monsieur le Premier ministre Luc Frieden (ci-après « Premier ministre ») répond qu'il a été informé de la sanction administrative par le Ministre des Finances Gilles Roth (ci-après « Ministre ») le jour même où la sanction a été officiellement prononcée par la CSSF (le matin plus précisément). Il s'agit d'une approche tout à fait en ligne avec la pratique usuelle, étant donné que le gouvernement n'est pas en charge des enquêtes de la CSSF visant les établissements de crédit. De ce fait, le Premier ministre n'est pas en possession d'informations autres que celles relayées par la presse.

Madame Bofferding prend note des informations du Premier ministre et précise que la communication officielle de la CSSF relative à la sanction administrative a eu lieu le 30 juillet 2025. Elle poursuit en indiquant que, selon la réponse du Ministre à la question parlementaire précitée³, ce dernier aurait été, lui-même, informé de la sanction administrative par le Commissaire de surveillance (ci-après « Commissaire ») en date du 2 mai 2025. Dans ce contexte, la Députée tient à souligner qu'à ce même jour s'est tenue une réunion du Conseil du gouvernement et que, sachant que le sujet n'a étonnement pas été abordé lors de ladite réunion, il est important d'avoir une indication plus exacte du moment où cette information lui est parvenue durant la journée. À la lumière de la sévérité du dossier, l'oratrice pose la question de savoir pourquoi le Ministre n'a pas informé au préalable le Premier ministre qu'une telle sanction pourrait éventuellement voir le jour.

Le Ministre confirme qu'il a obtenu l'information de manière orale (et sans documentation à l'appui) de la part du Commissaire le vendredi, 2 mai 2025, au cours de l'après-midi selon ses souvenirs et qu'en même temps le Commissaire avait précisé que la Spuerkeess étudierait encore l'opportunité de puiser ses moyens de recours. De ce fait, le Ministre a considéré le processus de contrôle de la CSSF comme n'étant pas encore clos et qu'il était donc tenu de respecter le secret de l'instruction et le principe de la présomption d'innocence.

Le Ministre tient à souligner que la sanction prononcée par la CSSF est le résultat de tout un processus de contrôle des dispositifs internes de Spuerkeess touchant le domaine de la gestion du risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme (ci-après « risque AML ») et qu'il fallait donc considérer ce contrôle de manière détachée au dossier « Caritas »⁴. Ce contrôle

¹ Demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire socialiste du 1^{er} septembre 2025.

² Question parlementaire n°2731 du 5 août 2025 de Madame la Députée Taina Bofferding et des Messieurs les Députés Franz Fayot et Mars Di Bartolomeo.

³ Question parlementaire n°2731 du 5 août 2025 de Madame la Députée Taina Bofferding et des Messieurs les Députés Franz Fayot et Mars Di Bartolomeo.

⁴ Pour plus d'informations sur l'affaire « Caritas » voir les travaux de la Commission spéciale « Caritas ».

visait essentiellement à vérifier si les dispositifs internes en place 1) étaient conformes à la législation en vigueur, et 2) tenaient compte des recommandations qui avaient été prononcées par la CSSF dans le cadre d'une injonction notifiée à la banque en 2020. Le Ministre renvoie à ce titre à la sanction administrative qui a été transmise à titre confidentiel aux députés⁵ ainsi qu'à la communication officielle de la CSSF⁶.

Lors de son entrevue avec le Commissaire en date du 2 mai 2025, le Ministre a également exprimé sa volonté que Spuerkeess adapte ses dispositifs de contrôle conformément aux règlementations en vigueur, dans l'hypothèse où les manquements détectés par la CSSF s'avèreraient justifiés. Dans ce contexte, il avait même préconisé de mandater un cabinet d'experts externe.

À noter que Spuerkeess a finalement décidé d'introduire un recours gracieux auprès de la CSSF en date du 27 mai 2025, recours qui a été rejeté par la CSSF fin juin. Dans la mesure où Spuerkeess n'a pas ensuite introduit un recours contentieux auprès du Tribunal administratif, la CSSF a donc prononcé et publié sa sanction administrative en date du 30 juillet 2025. À ce titre, le Ministre précise que, selon l'article 2-1, paragraphe 4, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier (ci-après « loi CSSF »)⁷, il relève de la discrétion de la CSSF de rendre public les sanctions qu'elle prononce. Le recours gracieux introduit par Spuerkeess évoqué ci-avant visait justement à éviter la publication de la sanction.

Madame Bofferding met en exergue que le Ministre n'a pas estimé nécessaire de tenir le Premier ministre informé de la procédure entamée par la CSSF à l'encontre de Spuerkeess et ceci malgré la gravité des faits. L'oratrice souligne que l'approche du Ministre est d'autant plus incompréhensible que, selon la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg (ci-après « loi BCEE »), ce dernier est censé exercer la haute surveillance de la banque.⁸

Le Ministre explique que la loi BCEE donne des indications précises sur les domaines dans lesquelles il peut intervenir⁹ et que ladite banque n'est ni sous sa tutelle ni sous son autorité. À cela s'ajoute le fait que les procédures engagées par la CSSF sont soumises au secret tant qu'elles sont en cours. De ce fait, il n'était pas question pour lui de se mettre en contradiction avec les obligations qui lui incombaient, même si cela impliquait également de garder le silence devant le Premier ministre.

⁵ Courriel de notification envoyé à l'attention des députés en date du 1^{er} septembre 2025.

⁶ Communiqué de la CSSF relative à la sanction administrative du 2 mai 2025 à l'encontre de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, Luxembourg (https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/S_48_B_Banque_et_Caisse_dEpargne_de_lEtat_Luxembourg_020525_fr.pdf)

⁷ Article 2-1, paragraphe 4, de la loi CSSF : « La CSSF rend publiques les sanctions prononcées en vertu du présent article, à moins que cette publication ne risque de perturber gravement les marchés financiers ou de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause. »

⁸ Article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi BCEE : « [Spuerkeess] est placée sous la haute surveillance du membre du Gouvernement ayant le département du Trésor dans ses attributions. (...) »

Article 25 de la loi BCEE : « Le ministre compétent exerce la haute surveillance sur les activités d'intérêt général de la banque, notamment celles prévues à l'article 5 (...). »

Article 5 de la loi BCEE : « En tant que banque d'Etat, [Spuerkeess] a pour vocation :

a) de contribuer par ses activités, en particulier par ses activités de financement, au développement économique et social du pays dans tous les domaines et,

b) de promouvoir l'épargne sous toutes ses formes. »

⁹ Article 27, paragraphe 1^{er}, de la loi BCEE : « (1) Sont sujettes à l'approbation du ministre compétent les décisions du conseil relatives aux matières suivantes :

a) l'approbation des comptes annuels ainsi que l'affectation du bénéfice disponible ;

b) le taux d'intérêt des livrets d'épargne et des prêts hypothécaires pour le financement des logements ;

c) la constitution de filiales et l'établissement de succursales à l'étranger ;

d) la prise de participations dans des sociétés domiciliées à l'étranger ;

e) l'émission de certificats participatifs ainsi que d'emprunts subordonnés. »

Le Ministre souligne que dans une telle situation il est important de communiquer avec prudence. En effet, lorsque les premiers articles à ce sujet sont apparus dans la presse, il s'est tenu à un narratif prudent en attirant l'attention sur le fait que les procédures entamées par la CSSF, visant les deux banques impliquées dans l'affaire « Caritas » (en l'occurrence Spuerkeess et BGL BNP Paribas), étaient susceptibles de recours. À ce titre, il renvoie à sa réponse à une question posée à ce sujet par Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) lors de la réunion de la Commission des Finances du 6 juin 2025.¹⁰ Il rappelle que des rumeurs circulaient à l'époque relatives à l'émission potentielle d'une sanction administrative à l'encontre de BGL BNP Paribas mais que, finalement, une telle sanction n'a jamais été prononcée. Cet exemple montre à quel point il est important de communiquer prudemment sur ce sujet, au vu du risque d'engendrer inutilement un dommage réputationnel.

À une remarque de Madame Bofferding relative à la possibilité de discuter du sujet en commission parlementaire dans le respect du secret des délibérations, le Ministre indique qu'un huis clos ne saurait le dispenser de ses obligations légales. Les seules entités qui avaient le droit de communiquer au sujet de la sanction administrative étaient la CSSF et Spuerkeess.

Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo (LSAP) intervient pour souligner que Spuerkeess n'est pas n'importe quelle banque et qu'au vu de son statut de banque systémique et de son importance pour une grande majorité des citoyens luxembourgeois, il aurait été de mise pour le Ministre de tenir le Premier ministre informé du fait que ladite banque était susceptible de faire l'objet d'une sanction administrative.

Le Premier ministre indique qu'il est tout à fait normal qu'il n'ait pas été mis au courant de la sanction administrative et que cette approche est dans la même lignée de celle qui a été adoptée par son prédécesseur en 2020 (soit, au moment de l'injonction émise par la CSSF à l'encontre de Spuerkeess). Des contrôles de ce type relèvent du quotidien d'une banque et la procédure afférente n'est que véritablement clôturée après notification de la décision. Enfin, il met en exergue le fait que cette information n'aurait pas changé l'approche du gouvernement adoptée pour le sauvetage des activités de la fondation Caritas.

Madame Bofferding souligne que l'information aurait sans doute changé l'approche adoptée par le gouvernement dans sa gestion de crise, étant donné qu'il aurait su que Spuerkeess aurait également sa part de responsabilité à assumer dans l'affaire « Caritas ». Au vu de la gravité des faits et de la situation inédite, l'oratrice ne peut que déplorer le fait que ce dossier n'ait pas été thématisé au sein du Conseil de gouvernement ou, *a minima*, avec le Premier ministre.

Madame la Députée Sam Tanson (déi gréng) prend la parole pour indiquer qu'à la lecture de la sanction administrative elle se doit de réfuter l'affirmation du Ministre selon laquelle ladite sanction et toute la procédure y attachée est à voir de manière détachée de l'affaire « Caritas ». Madame Tanson tient à faire remarquer que la lecture de la seule sanction administrative émise par la CSSF ne permet pas aux députés d'avoir un aperçu complet des faits. Elle semble néanmoins comprendre que Spuerkeess avait formé un recours gracieux pour s'opposer à une publication de la sanction et éviter ainsi des poursuites pénales et civiles en lien avec l'affaire « Caritas ».

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

Étant donné qu'il n'est pas possible de retracer, à la seule lecture de la sanction, 1) l'argument déclencheur du contrôle de la CSSF, 2) le déroulement exact du contrôle de la CSSF, et 3) les arguments avancés par la banque aux remarques de la CSSF, l'oratrice annonce que sa

¹⁰ Réunion de la Commission des Finances du 6 juin 2025.

sensibilité politique a introduit une demande d'accès aux documents complémentaire dans le but d'obtenir la documentation qui suit¹¹ :

- la lettre d'injonction de la CSSF adressée à la Spuerkeess le 2 juillet 2020,
- la lettre de réponse de la Spuerkeess du 30 juillet 2020,
- la lettre de la CSSF du 18 février 2025,
- la lettre de réponse de la Spuerkeess du 27 mars 2025,
- toute autre correspondance échangée entre la CSSF et la Spuerkeess en lien avec cette procédure, et
- toutes les annexes y afférentes.

Étant donné que la lettre de la CSSF du 18 février 2025 semble avoir évoqué les mêmes arguments que ceux repris dans la décision de juillet 2025, l'oratrice aimerait savoir si en date du 18 février 2025 le Ministre n'était pas éventuellement déjà au courant que la Spuerkeess risquerait de se voir infliger une sanction administrative. Elle souhaite également savoir si le Ministre était au courant que la sanction était potentiellement plus élevée que celle qui a été finalement retenue (soit environ 4,9 millions d'euros).

Le Ministre réitère que l'information lui a été formellement communiquée de manière orale par le Commissaire le 2 mai 2025 mais précise que déjà en février il avait compris que la Spuerkeess courrait le risque de se voir infliger une sanction. Il s'est vu transmettre la décision et le communiqué afférent de la CSSF qu'en date du 30 juillet 2025 et ce n'est qu'à ce moment-là qu'il a pris l'initiative d'en informer la Chambre des Députés.

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

L'orateur indique par ailleurs qu'il ne s'opposera pas au fait que la Chambre des Députés se voie transmettre la documentation demandée par la sensibilité politique « déi gréng », bien au contraire qu'il est de son souhait de partager les informations en toute transparence. Il précise que le Commissaire détient la lettre du 18 février 2025 sous format papier et la lettre du 27 mars 2025 de manière sécurisée et digitalisée. En revanche, pour ce qui concerne les correspondances échangées entre la CSSF et Spuerkeess tout au long de la procédure, il y a lieu de les demander directement auprès des entités concernées.

Madame Tanson prend la parole pour faire part d'un certain nombre de remarques et poser des questions complémentaires :

- Elle réfute l'affirmation du Premier ministre selon laquelle l'information relative aux dysfonctionnements des processus internes de Spuerkeess n'aurait pas eu d'impact sur l'approche du gouvernement dans l'affaire « Caritas ». En effet, à la lecture de la décision de la CSSF, on comprend que Spuerkeess a sa part de responsabilité à assumer dans l'affaire : si les dispositifs de contrôle interne n'avaient pas été défaillants, les transactions frauduleuses n'auraient probablement jamais pu être effectuées.
- Il va sans dire que l'information relative à l'émission potentielle d'une sanction administrative soit confidentielle, mais qu'est-ce qui limitait légalement le Ministre à partager une telle information avec le Premier ministre ? Il ne ressort pas de la loi BCEE qu'un tel secret vis-à-vis du Premier ministre lui aurait été imposé.

¹¹ Demande de la sensibilité politique « déi gréng » du 5 septembre 2025.

- Madame Tanson précise qu'il faudra se pencher de manière plus concrète sur l'arrêt de la Cour administrative du 26 janvier 2021¹² qui a statué que, dans le cadre de l'accès aux documents, la confidentialité ne saurait être opposable à la Chambre des Députés. Il faudra ainsi analyser dans quelle mesure cette jurisprudence pourrait être applicable dans le contexte des contrôles de la CSSF. Au vu de ce qui précède, qu'est-ce qui limitait légalement le Ministre de partager ses informations avec la Chambre des Députés avant la publication de la sanction ?
- Le Ministre n'est-il pas d'avis qu'à la lumière des dysfonctionnements détectés par la CSSF dans les dispositifs de contrôle de Spuerkeess, le gouvernement n'aurait pas dû finalement adopter une autre approche vis-à-vis de la fondation Caritas ?

Le Ministre réitère ces propos prononcés ultérieurement et précise qu'il a obtenu l'information en sa qualité de ministre en charge de la haute surveillance de la Spuerkeess. Il ajoute encore que l'option d'accorder le choix à la CSSF de communiquer (ou pas) sur les sanctions ainsi que les moyens de recours y afférents ont été ancrés dans la loi avec le vote quasi unanime du projet de loi 6397¹³. L'orateur précise aussi que, dans sa réponse à la question parlementaire n°2731¹⁴, il a fait référence au Groupe d'Action Financière (ci-après « GAFI ») qui impose une indépendance inébranlable de la CSSF en la matière, de sorte que le ministre est tenu de respecter le principe qu'il appartient à la CSSF de décider de la publication d'une sanction.

Enfin, l'orateur précise que toutes les informations relatives aux résultats de la procédure en cours auprès de la CSSF lui ont été parvenues bien après que le gouvernement ait trouvé une solution pour secourir les activités de la fondation Caritas.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) prend la parole pour souligner qu'à la lecture de la sanction administrative, il constate que Spuerkeess était depuis le 17 février 2025 au courant que ses dispositifs présentaient de graves dysfonctionnements. Les responsables de la banque étaient bel et bien conscients que la procédure entamée par la CSSF ne consistait pas seulement d'un simple « follow-up » des manquements détectés lors de l'injonction notifiée en 2020, mais visait également à analyser les 106 transactions frauduleuses perpétrées dans le cadre de l'affaire « Caritas ».

¹² Arrêt de la Cour administrative du 26 janvier 2021, n° 44997C du rôle, inscrit le 17 septembre 2020.

¹³ Projet de loi n°6397 portant transposition de la directive 2010/78/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant les directives 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE et 2009/65/CE en ce qui concerne les compétences de l'Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles) et l'Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers) et modifiant:

1. la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances ;
2. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
3. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
4. la loi modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation ;
5. la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque ;
6. la loi modifiée du 10 juillet 2005 relative au prospectus pour valeurs mobilières ;
7. la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;
8. la loi modifiée du 9 mai 2006 relative aux abus de marché ;
9. la loi modifiée du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés ;
10. la loi modifiée du 13 juillet 2007 relative aux marchés d'instruments financiers ;
11. la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence sur les émetteurs de valeurs mobilières ;
12. la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
13. la loi du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif.

¹⁴ Question parlementaire n°2731 du 5 août 2025 de Madame la Députée Taina Bofferding et des Messieurs les Députés Franz Fayot et Mars Di Bartolomeo.

L'orateur se dit soulagé d'entendre que le gouvernement était depuis février au courant du fait que Spuerkeess pourrait potentiellement se voir infliger une sanction mais déplore en même temps que lors d'une réunion en commission parlementaire dédiée au dossier « Caritas » en date du 5 mai 2025¹⁵, les responsables de Spuerkeess n'ont pas été plus transparents avec les députés et aient omis d'évoquer leur part de responsabilité dans l'affaire. Dans ce sens, le député ne peut que conclure que les représentants de Spuerkeess ont manqué d'honnêteté envers la Chambre des Députés et demande au Ministre si ce dernier était conscient du risque politique engendré par l'approche adoptée par Spuerkeess. Par ailleurs, il demande si le Ministre a eu une entrevue avec les responsables de Spuerkeess pour leur rappeler les règles de bienséance à respecter vis-à-vis des parlementaires.

Le Ministre explique que le jour de l'entrevue entre la Spuerkeess et la Chambre des Députés le 5 mai 2025, il était en déplacement professionnel à Milan pour l'assemblée générale de la *Asian Development Bank*. Après avoir pris connaissance de l'entrevue entre Spuerkeess et la commission parlementaire par l'intermédiaire de la presse, le Ministre a eu une conversation téléphonique avec le Commissaire, où il lui a instruit de vérifier ce qui a été concrètement dit lors de cette réunion. Après avoir évoqué la question le jour d'après (6 mai 2025) lors d'une réunion du conseil d'administration de Spuerkeess, le Commissaire a été informé du fait que les positions évoquées par les représentants de Spuerkeess durant la réunion en commission parlementaire étaient bien plus nuancées que celles relayées par la presse. Le procès-verbal de la réunion de la commission parlementaire¹⁶ en est d'ailleurs la preuve. Pour le surplus, il ne commente pas l'approche que la direction a choisie de suivre au cours de ladite réunion.

Le Ministre met en exergue que, conformément à la loi BCEE, il est régulièrement informé des réunions du conseil d'administration de la Spuerkeess *via* l'envoi des procès-verbaux afférents. Ainsi, il indique qu'il ne s'opposera pas au fait que la Commission des Finances se voie transmettre les passages des procès-verbaux abordant le dossier « Caritas » à condition que la protection des données à caractère personnel soit garantie.¹⁷

Monsieur le Député Marc Baum (déri Lénk) prend la parole pour souligner qu'en sus de la question des défaillances structurelles détectées au sein de la Spuerkeess, il convient de soulever une question plus politique ayant trait à l'approche du gouvernement et de la Chambre des Députés dans toute l'affaire « Caritas ». Alors qu'il comprend que, du moment où le gouvernement a mis en œuvre un plan d'action pour récupérer une partie des activités de la fondation Caritas en été 2024 il ne pouvait pas encore être en possession de l'information que la CSSF envisagerait d'émettre une sanction à l'encontre de Spuerkeess, force est néanmoins de constater que l'omission de cette information lors des réunions de la Commission spéciale « Caritas », mise en place pour justement analyser de manière rétrospective la gestion de crise dans toute l'affaire, a fortement induit les députés en erreur et fait en sorte à ce qu'ils tirent des conclusions malavisées dans le rapport afférent. Le député précise que lors des entrevues y relatives organisées au sein de la Chambre des Députés, très peu d'éléments ont été avancés sur ce qui s'est passé au sein des banques impliquées au moment des faits et qu'aucun argument évoqué ne présageait une faute dans leur chef. Aujourd'hui, en raison de la sanction administrative émise par la CSSF à l'encontre de Spuerkeess, il va sans dire que ladite banque avait également une part de responsabilité dans l'affaire.

Au vu de ce qui précède, le député ne peut que déplorer ce manque de transparence et rappelle que conformément à la jurisprudence, et plus particulièrement l'arrêt cité par Madame Tanson¹⁸, la Chambre des Députés n'est pas à considérer comme n'importe quelle personne tierce au gouvernement dans le contexte d'un échange d'informations.

¹⁵ Réunion de la Commission spéciale « Caritas » du 5 mai 2025.

¹⁶ Procès-verbal de la réunion de la Commission spéciale « Caritas » du 5 mai 2025.

¹⁷ Une demande d'accès aux documents de la part du groupe parlementaire socialiste a été transmis au gouvernement en date du 8 septembre 2025.

¹⁸ Arrêt de la Cour administrative du 26 janvier 2021, n° 44997C du rôle, inscrit le 17 septembre 2020.

Cela dit, l'orateur pose encore trois questions :

- Est-ce que le Ministre aurait été dans l'illégalité s'il avait informé en avance le Premier ministre sur le fait que la Spuerkeess serait susceptible de se voir infliger une sanction administrative ? Si oui, quelle est la disposition légale qui régit les obligations du Ministre en la matière ?
- Quand est-ce que le Ministre a été informé sur la volonté de Spuerkeess de former un recours gracieux devant la CSSF ? Qui a pris cette décision : le conseil d'administration ou le comité de direction de la banque ?
- Quelles conséquences le Ministre ou bien le conseil d'administration de Spuerkeess envisage-t-il de tirer de ces dernières révélations touchant Spuerkeess ?

Le Ministre indique que la loi BCEE fixe à plusieurs niveaux l'obligation de maintenir un secret (notamment le secret des délibérations) et précise que, pour lui, il s'agissait d'une question de respect du secret professionnel de ne pas divulguer au Premier ministre des informations relatives à une procédure en cours. Par ailleurs, il réitère qu'en vertu de la loi CSSF il convient d'accorder la primauté à la CSSF pour communiquer sur sa décision. L'orateur précise encore que la décision relative au recours gracieux a été prise au niveau du comité de direction de la banque.

À une remarque de Monsieur Baum relative à la différence entre communiquer publiquement et communiquer au Premier ministre, le Ministre réitère que l'information n'aurait de toute façon rien changé dans l'approche du gouvernement dans l'affaire « Caritas ».

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

Monsieur le Député Franz Fayot (LSAP) prend la parole pour mettre en exergue qu'une information anticipée des dysfonctionnements de la banque aurait pu 1) avoir un impact sur la validité juridique des transactions frauduleuses et des cessions de créances y attachées, et 2) mettre en lumière la part de responsabilité de Spuerkeess dans toute l'affaire. Ainsi, le narratif vis-à-vis de la fondation Caritas aurait été un tout autre : au lieu de pointer du doigt une gestion financière médiocre dans le chef de la fondation, on aurait pu tout aussi conclure que les dispositifs défaillants de Spuerkeess, qui auraient dû détecter le risque AML inhérent aux transactions frauduleuses réalisées via le compte de la fondation Caritas, n'ont pas réussi à protéger la fondation et ont conduit à une non-assistance à personne en danger. Cette interprétation des faits se cristallise d'ailleurs clairement à la lecture de la décision de la CSSF.

Le Premier ministre intervient pour réitérer que l'information relative aux dysfonctionnements de Spuerkeess n'aurait rien changé dans l'approche du gouvernement. À son avis, l'État courrait toujours le risque que les cessions de créance soient réputées valides et que tout argent public versé au titre de la fondation Caritas soit en fin de comptes détourné au profit des banques.

Monsieur Fayot prend acte de la dernière affirmation du Premier ministre, avec laquelle il ne peut qu'être fondamentalement en désaccord.

Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour souligner qu'il ne constate aucun comportement fautif de la part du gouvernement dans l'affaire « Caritas ». Il rappelle que Spuerkeess est une banque d'Etat et est, par-dessus-tout, une banque systémique soumise au double contrôle de la CSSF et de la Banque centrale européenne (ci-après « BCE »). Pour une banque disposant d'un tel statut et d'une grande réputation, toute violation d'une obligation légale

ayant trait aux obligations de confidentialité peut conduire à des conséquences désastreuses. Partant, l'orateur plaide pour que ce type de confidentialité soit en tout état de cause respecté et ceci aussi vis-à-vis d'un parlement. À titre de rappel, Monsieur Mosar précise qu'en 2022, lorsque son groupe parlementaire n'était pas encore au gouvernement, la BCE avait prononcé une sanction à l'égard d'un établissement de crédit au Luxembourg et à ce moment-là, il ne lui est pas venu à l'esprit de charger la Commission des Finances de la problématique.

Il indique en outre que l'information sur les dysfonctionnements de Spuerkeess n'auraient en aucun cas changé la donne dans l'affaire « Caritas ». En effet, alors que le sauvetage des activités a été réglé en été 2024 avec la création de la fondation « Hellef um Terrain », le premier acte de la CSSF évoquant le risque d'une éventuelle sanction administrative n'a que vu le jour en date du 18 février 2025, soit bien après.

Cela dit et en référence à une médiation en cours entre Spuerkeess et la fondation Caritas, Monsieur Mosar évoque encore l'éventualité que les deux entités trouvent un arrangement à l'amiable.

Madame Tanson intervient pour souligner l'importance de lire les arguments de la CSSF évoqués dans sa décision. Ainsi, elle pose à nouveau la question de savoir si le Premier ministre peut confirmer qu'il n'aurait pas réagi autrement s'il était au courant de la gravité des dysfonctionnements internes de Spuerkeess.

Le Premier ministre répond qu'il tâchera de réfléchir à la question mais précise qu'à ce stade, il maintient sa position selon laquelle il n'aurait pas réagi différemment, ceci notamment à la lumière du risque de validité des cessions de créance.

Monsieur Di Bartolomeo intervient pour déplorer en premier lieu que tout arrangement potentiellement trouvé entre la Spuerkeess et la fondation Caritas dans le cadre de la médiation ne remédiera pas au fait que cette dernière ait été en partie détruite et ne pourra plus ressusciter. Il procède ensuite en soulignant qu'il est inconcevable qu'une banque d'Etat puisse connaître de tels dysfonctionnements et n'agisse pas dans l'intérêt suprême de ces clients en mettant en œuvre tous les moyens possibles pour se conformer aux obligations qui lui incombent. L'orateur est convaincu que si cette information était connue en avance par tout le monde, le gouvernement n'aurait pas eu d'autre choix que d'engager également la responsabilité de la banque et d'agir différemment vis-à-vis de la fondation Caritas.

À titre accessoire, l'orateur évoque encore la fraude qui a touché la banque BIL et précise qu'il s'agit là encore d'un exemple d'une banque qui n'a pas les dispositifs adéquats permettant de protéger ses clients du risque de fraude.

Monsieur Mosar tient à rectifier qu'il n'était pas son intention de prétendre que les responsables de Spuerkeess aient bien agit. Son intervention visait uniquement à démontrer le bienfondé de l'approche du gouvernement dans le contexte de l'affaire « Caritas ».

Madame Tanson indique qu'il serait judicieux d'organiser une réunion supplémentaire avec le Ministre à la suite de l'entrevue avec les représentants de Spuerkeess afin de discuter plus concrètement des conséquences que ce dernier souhaite tirer.

Madame Adehm prend note de la demande de Madame Tanson et indique que si les membres de la Commission des Finances ont des questions supplémentaires à la suite des entrevues qui auront lieu avec le conseil d'administration¹⁹ et le comité de direction de Spuerkeess, alors il sera veillé à organiser une réunion supplémentaire en présence du Ministre.

¹⁹ Réunion de la Commission des Finances du 9 septembre 2025.

En référence à la question de Madame Tanson relative aux conséquences à tirer, le Ministre déplore tout d'abord qu'une banque d'Etat et par-dessus-tout une banque systémique n'ait pas réussi à se conformer aux recommandations de la CSSF émises lors de son injonction en 2020. Alors qu'il n'est pas dans ses compétences de décider de quelconque conséquence au niveau personnel, il s'attend tout de même que les organes décisionnels de la banque tirent les leçons nécessaires. Il est d'une importance capitale que la banque puisse parvenir à rétablir sa réputation et la confiance de ses clients.

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

Monsieur Fayot intervient pour proposer une revue de la fonction et des obligations du Commissaire, notamment par le biais d'une modification de la loi BCEE. Il échét, en effet, de noter que la CSSF a détecté de sérieuses lacunes au sein des dispositifs de la banque et que, malgré l'injonction en 2020 et les recommandations d'experts externes, les systèmes n'ont pas été considérablement améliorés. Ainsi, il y a lieu de se poser la question de savoir si une main mise plus large de l'Etat sur la gouvernance de la banque ne serait pas plus opportune.

Le Ministre salue le dialogue constructif avec les membres de la Commission des Finances. Il précise qu'un cabinet d'experts externe a été chargé pour aider la banque à implémenter son plan de remédiation. Si, dans le cadre de ce processus de remédiation, le cabinet préconisait une plus grande implication du ministère des Finances dans la gouvernance de la banque, alors il acceptera évidemment la proposition pour autant qu'elle ne soit pas en contradiction avec les obligations de gouvernance qui incombent en application des réglementations européennes aux banques systémiques. Dans ce contexte, le Ministre tient à rappeler qu'en dépit de son statut étatique, Spuerkeess est surtout un établissement de crédit et que la gestion du risque AML devrait en principe incomber aux organes actifs dans la gestion journalière de la banque.

En référence à un récent arrêt de la Cour d'appel²⁰, Monsieur Mosar met en exergue que selon cet arrêt et en vertu du principe *non bis in idem* une entité qui se serait vu infliger une amende administrative sévère de la part de la CSSF ne pourrait plus être poursurite pénallement par la justice. Sachant que cet arrêt pourrait entraîner une répercussion sur cette affaire et qu'une telle situation semble, aux yeux de l'orateur, être intenable et injuste, il demande si le Ministre entend adapter la législation pour y apporter les clarifications nécessaires.

Le Ministre indique que le prédit arrêt tire sa source de l'évolution de la jurisprudence au niveau de la Cour européenne des droits de l'homme et précise que, selon ses informations, le Procureur général et le Directeur général de la CSSF ont déjà eu une discussion à cet égard. Le Ministre affirme qu'il ne s'opposera pas à ce que des adaptations soient apportées à la législation mais tient à ajouter que cette problématique n'est pas circonscrite au seul domaine des finances.

*

²⁰ Arrêt n° 106/25 Ch.c.C. XI. du 26 février 2025.

Pour plus d'informations voir M. Marty, Le principe *ne bis in idem* ou la quête de l'immunité pénale par le banquier sanctionné par la CSSF, Le risque pénal du banquier, La vie du droit bancaire et financier.

Entrevue avec des représentants de Spuerkeess (suite à la proposition de Spuerkeess du 7 août 2025)

À la suite des mots de bienvenue de la part de la Madame Adehm, la Directrice de Spuerkeess (ci-après « Directrice ») prend la parole pour prononcer un certain nombre de remarques préliminaires :

- Elle indique qu'elle a tenue à se présenter devant la Commission des Finances avec la même délégation (sous réserve d'un remplacement) que celle qui a participé à la réunion du 5 mai 2025 de la Commission spéciale « Caritas ».²¹
- Elle évoque ensuite deux raisons pour lesquelles le comité de direction a posé une demande pour organiser une entrevue avec la Commission des Finances.²² Premièrement, il échoue de noter qu'en date du 5 mai 2025, lors de l'entrevue avec la Commission spéciale « Caritas », la procédure de contrôle entamée par la CSSF était encore en cours et que, de ce fait, il n'était pas indiqué de se prononcer à ce sujet. Étant donné que la procédure est désormais clôturée et que la décision de la CSSF est parfaitement connue par le public, le comité de direction a voulu se rendre disponible aux membres de la commission et éclaircir toutes les questions qu'ils auraient à ce sujet. Deuxièmement, le comité de direction a voulu redresser un certain nombre d'affirmations reprises dans le procès-verbal du 5 mai 2025 rédigé par l'Administration parlementaire qui, malheureusement, ne reflètent pas tout à fait la réalité des propos prononcés à l'oral. D'une manière générale, la Directrice souligne le respect que le comité de direction prête aux membres de la commission et à la Chambre des Députés en tant qu'institution. Enfin, la Directrice demande pour que le comité de direction se voit transmettre le projet de procès-verbal de la présente réunion en guise de relecture avant publication afin d'éviter à nouveau des malentendus.

À la demande de la Directrice, Madame Diane Adehm répond qu'elle ne s'oppose pas à une transmission du projet de procès-verbal de la commission aux membres du comité de direction, pourvu qu'une telle relecture se limite à la rectification d'erreurs grossières et à une simple vérification des faits.

Madame Tanson intervient pour demander que les membres de la commission se voient transférer les modifications qui seront, le cas échéant, apportées par le comité de direction au projet de procès-verbal.

Elle poursuit en indiquant que les membres de la commission se sont vus transmettre la sanction prononcée par la CSSF²³ mais que ce document ne permet malheureusement pas aux députés d'avoir une vision complète des faits en raison des références diverses à des échanges ultérieurs qui auraient eu lieu entre la CSSF et Spuerkeess. Madame Tanson indique qu'elle a été très surprise à la lecture des manquements relevés par la CSSF et de la véhémence du vocabulaire employé.

Au vu de ce qui précède, Madame Tanson pose les questions qui suivent :

- Pourquoi Spuerkeess ne s'est-elle pas conformée à ses obligations de contrôle, sachant que la CSSF avait déjà soulevé des manquements en 2020 par le biais d'une injonction ? Comment se peut-il que le superviseur puisse encore à ce stade parler d'un niveau inacceptable de contrôle ?

²¹ Réunion de la Commission spéciale « Caritas » du 5 mai 2025.

²² Demande d'entrevue du 7 août 2025.

²³ Courriel de notification envoyé à l'attention des députés en date du 1^{er} septembre 2025.

- Pourquoi les responsables de Spuerkeess ont introduit un recours gracieux auprès de la CSSF et n'ont pas immédiatement saisi le Tribunal administratif d'un recours administratif ? La décision serait-elle justifiée par la volonté d'éviter des poursuites pénales ?
- Il semble que, dans un courrier datant du 18 février 2025, Spuerkeess aurait plaidé contre une publication de la sanction de la CSSF par peur qu'une telle publication pourrait éventuellement entraîner des conséquences d'un point de vue civil ou pénal. Quelles sont les raisons à la base d'une telle affirmation ? Sont-elles en lien avec l'affaire « Caritas » ? Si oui, est-ce que le comité de direction est d'avis que Spuerkeess a sa part de responsabilité à assumer dans cette affaire ?
- Est-ce que la banque ou ses dirigeants ont été poursuivis pénalement ? Si oui, les enquêtes en la matière sont-elles encore en cours ?
- Quel est le statut de la procédure en cours auprès de la BCE ?

Aux questions de Madame Tanson, la Directrice donne les éléments de réponse qui suivent :

- Pendant la période 2018-2020, la CSSF avait procédé à une inspection « on site » au sein de Spuerkeess pour vérifier ses dispositifs de contrôle de risque AML. À la fin de cette inspection, la CSSF a relevé un certain nombre de points à améliorer, dont la plus grande majorité a été adressée jusqu'à ce jour. Dans le cadre de la remédiation des manquements soulevés, Spuerkeess a été en contact permanent avec la CSSF et les actions qui ont été menées par la banque pour combler les lacunes n'ont plus fait l'objet d'observations par le superviseur.
- L'oratrice rejoint Madame Tanson dans son constat, que le langage employé par la CSSF est très incisif.
- Les manquements relevés dans la sanction administrative de la CSSF sont de même nature que ceux relevés dans l'injonction, car ils se rapportent au même dispositif que celui contrôlé en 2020, à savoir le dispositif AML. Cela dit, il y a lieu de noter que le dispositif de contrôle de risque AML comporte un certain nombre de segments et que la sanction vise uniquement une partie du dispositif, à savoir le dispositif de surveillance des transactions.
- Si la banque a remédié à un grand nombre des manquements soulevés par la CSSF lors de l'injonction de 2020, il est important de souligner que les quelques lacunes qui restaient à corriger n'ont pas été à l'origine de la fraude perpétrée dans le cadre de l'affaire « Caritas ».

Le Chief Compliance Officer de Spuerkeess (ci-après « CCO ») prend la parole pour préciser que, même s'il ne faisait pas encore partie des employés de Spuerkeess en 2020, il peut néanmoins confirmer que la banque avait mis en place un plan d'action, avec des échéances déterminées, pour remédier à tous les manquements qui ont été soulevés par la CSSF dans son injonction. Il confirme en outre que les points, adressés en temps et en heure par la banque, n'ont pas fait l'objet d'une contestation de la part de la CSSF.

L'orateur souligne que les défaillances constatées en 2020 par la CSSF ne concernaient pas seulement les obligations en matière de « transaction monitoring » mais étaient relatives au dispositif anti-blanchiment de manière générale (notamment le filtrage des bases clients et la vérification des transactions par rapport aux listes de sanctions européennes). Les corrections afférentes ont été apportées en juin 2022, ce qui a permis de clôturer le plan d'action. Depuis cette date, la banque n'a néanmoins pas cessé d'intervenir pour améliorer son dispositif. Elle a

notamment continué, sur base de rapports externes, à renforcer le dispositif, augmenter les ressources et à améliorer la gouvernance. Elle a aussi investi dans les outils employés dans le domaine du « transaction monitoring ».

Au moment de la dernière visite de la CSSF, il y avait encore deux recommandations d'audit ouvertes, datant de 2021, et qui portaient de manière générale sur le volet « transaction monitoring ». Cette situation a conduit la CSSF à constater, dans sa lettre envoyée à Spuerkeess, que tous les sujets n'étaient pas clos. Cela dit, il y a lieu de noter qu'une recommandation est en cours de clôture à l'heure actuelle et que l'autre porte sur des aspects plus techniques du dispositif.

En 2023, Spuerkeess a lancé une *roadmap* s'étalant sur une durée de trois ans et faisant l'objet d'un suivi au plus haut niveau de la banque. La banque a l'intention de solliciter la CSSF sur le contenu dudit programme au cours de ce mois de septembre.

La Directrice intervient pour souligner que, d'une cinquantaine de recommandations d'audit de la CSSF émises dans le cadre de son injonction en 2020, seules deux n'avaient pas encore été remédiées. Alors que depuis 2020, la banque a restructuré tout son département « compliance » tout en lui accordant plus de moyens techniques et de ressources humaines, il y a lieu de mettre en exergue qu'il s'agit d'un domaine où la perfection reste inatteignable.

Pour répondre à la deuxième question de Madame Tanson, la Directrice tient à relever que la décision de ne pas introduire de recours contentieux n'est aucunement en lien avec une quelconque volonté d'éviter des poursuites pénales. En effet, la CSSF, en tant que superviseur hautement reconnu, a, sur base d'une inspection, détecté des faiblesses dans le dispositif de contrôle du risque AML de la banque et a même formulé des pistes à l'attention de la banque lui permettant de les remédier. Ainsi, et ceci dans un souci de préserver la confiance et la sécurité des clients, le comité de direction a pris la décision d'accepter que son dispositif ne soit pas infaillible et de déployer les ressources nécessaires dans l'amélioration de ses dispositifs.

Pour ce qui concerne la troisième question de Madame Tanson, la Directrice explique que le comité de direction craignait qu'une publication de la sanction administrative puisse impacter aussi bien la procédure pénale que la procédure civile en cours dans l'affaire « Caritas » dans la mesure où elle aurait risqué d'engendrer un amalgame entre les défaillances découvertes dans le cadre de la procédure CSSF et l'affaire « Caritas ». L'oratrice précise que la CSSF a clairement mis en exergue 1) qu'il ne relève pas de son rôle de clarifier les responsables de la fraude dont a été victime la fondation Caritas et 2) qu'elle ne peut pas se prononcer sur le fait qu'un autre dispositif de contrôle au sein de la banque aurait pu éviter la fraude.

Le comité de direction se doit de préserver la confiance et la sécurité de ses clients et d'éviter que ces derniers extrapolent les faits et puissent penser, par exemple, que leurs dépôts ne soient plus en sécurité. Les manquements relevés par la CSSF ne concernent qu'un segment du dispositif de contrôle du risque AML et la banque mettra tout en œuvre pour les adresser.

Lorsque l'affaire a été connue du public, le comité de direction de Spuerkeess a immédiatement diligenté deux types d'enquêtes, à savoir 1) un audit interne visant à vérifier que les procédures internes ont été bien respectées et, 2) une enquête « compliance » ayant pour objectif de détecter un éventuel complice en interne. L'audit interne a permis de conclure que les procédures internes ont bel et bien été respectées et ce n'est que à la lumière de ce constat, que le comité de direction avait, lors de la réunion de la Commission spéciale « Caritas » le 5 mai 2025, affirmé que les collaborateurs en charge du dossier n'avaient pas commis d'erreur. L'enquête « compliance » a également conclu qu'aucun collaborateur interne n'a figuré comme complice des fraudeurs. Alors que la banque ne peut pas être tenue responsable pour cette fraude inédite qui a été perpétrée auprès de la fondation Caritas, elle est toutefois particulièrement touchée par le fait que des

fraudeurs aient pu exploiter et instrumentaliser ses systèmes dans le but de mettre en œuvre leurs intentions.

À la suite d'une question de Madame Tanson relative à la non-prise en compte du système Multiline dans les dispositifs de contrôle de risque AML, le CCO explique tout d'abord qu'il s'agit d'une plateforme où les clients ont la possibilité de saisir leurs transactions dans un contexte totalement sécurisé et selon des habilitations préconfigurées. Puisqu'il s'agit d'une plateforme entièrement manipulée par le client et exigeant toujours des signatures par l'intermédiaire d'un dispositif Luxtrust (permettant d'identifier la personne de manière sécurisée), la banque avait historiquement considéré que le risque de fraude était moindre et avait donc décidé d'exclure les transactions initiées par la plateforme Multiline de certains rapports (essentiellement ceux réalisés en J+1). Cela ne veut toutefois pas dire que ces transactions ne font pas l'objet d'un contrôle. Indépendamment du canal d'acquisition de la transaction, Spuerkeess applique toujours les mêmes contrôles *ex ante* et les mêmes scénarios *ex post*.

Pour ce qui concerne l'affirmation selon laquelle le dispositif de contrôle présenterait des défaillances, il y a lieu de comprendre tout d'abord que ce dispositif est composé d'un certain nombre de segments et que les manquements ne se rapportent pas à l'entièreté du système. Dans le cadre des transactions frauduleuses initiés *via* le compte de la fondation Caritas, le dispositif de détection de fraude a fonctionné dans le sens où il a émis 31 alertes. Ces alertes ont engendré des « call-backs », obligeant un employé de la banque à prendre directement contact (de manière écrite et orale) avec la directrice financière de la fondation Caritas afin de vérifier la légitimité de la transaction, le compte du bénéficiaire et la banque du bénéficiaire. Cela dit, au vu du caractère atypique de la situation, il fallait à un moment donné changer d'optique et passer d'une logique de « fraude » à une logique de « risque AML » en se posant la question de savoir si le cumul du nombre et du montant transactions ne pourrait pas éventuellement constituer une tentative de blanchir de l'argent. Une telle approche 1) aurait obligé la banque à effectuer une déclaration de soupçon et, ceci, malgré le fait que le client ait bel et bien confirmé le bien-fondé des transactions, et 2) ne relèverait plus du volet de la pure prévention de fraude visant à protéger un client mais bien de celui de la détection d'un risque AML et du rôle que joue la banque dans la coopération avec les autorités. Au vu de ce qui précède, il s'agit bien de l'articulation entre ces deux dispositifs de contrôle (« risque de fraude » et « risque AML ») qui, selon l'avis de la CSSF, s'est avérée défaillante. La banque est consciente de cette faille et a mis notamment en place des formations pour ses employés afin qu'ils adoptent une vision plus holistique d'une transaction.

Un membre du comité de direction ajoute encore que le dernier propos du CCO est bien mentionné dans la lettre publique de la CSSF, c'est-à-dire que le dispositif anti-fraude de la banque a fonctionné et qu'il s'agit bien du prolongement de ce contrôle d'une optique de anti-fraude « protection du client » vers une optique AML « protection de la société » qui est jugé avoir fait défaut.

La Directrice précise que la banque est actuellement dans un processus de médiation avec la fondation Caritas dans le but de trouver une solution de compromis qui soit proportionnelle et équilibrée pour les deux parties et d'éviter une procédure de droit civil. Cette médiation est actuellement en suspens, mais la banque se dit tout à fait ouverte pour rediscuter des conditions. Spuerkeess se veut montrer collaboratif à la lumière du rôle qu'elle joue en tant que banque de référence pour le milieu associatif et des ONGs.

Le CCO indique que, dans le contexte de la médiation, la banque a signé un accord de confidentialité avec la fondation Caritas, impliquant une obligation pour les parties de garder le secret des discussions. Cela dit, l'orateur précise qu'il s'agit d'une médiation classique et que, même s'il n'est pas garanti qu'une solution de compromis puisse être trouvée, la banque reste ouverte au dialogue.

La Directrice poursuit en informant les députés que la procédure entamée par la BCE, visant seulement le volet « crédit », est clôturée et qu'elle n'a pas donné lieu à une procédure spécifique.

L'oratrice indique que le parquet a ouvert une enquête préliminaire en décembre 2024 et qu'une procédure est toujours en cours. Alors qu'il est tout à fait normal que le parquet ait mis en suspens ses poursuites ces derniers mois en attendant la décision de la CSSF et de la BCE, cette enquête sera dorénavant reprise avec l'audition de certains employés de la banque (à savoir à priori les mêmes que ceux qui avaient d'ores et déjà témoigné en 2024 lors de l'ouverture de l'enquête). Ces auditions sont basées sur les documents saisis lors des perquisitions qui avaient été ordonnées par le parquet l'année dernière.

À une nouvelle question de Madame Tanson, de savoir si les employés sont entendus comme personnes susceptibles d'avoir participé à une infraction pénale (« PESAPI »), le CCO répond par l'affirmative tout en avançant que la procédure se dirige contre la banque en tant que personne morale et vise à vérifier le respect des obligations professionnelles en vertu de la loi relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme²⁴.

Monsieur Fayot prend la parole pour faire part de son étonnement à l'égard de l'attitude des membres du comité de direction face aux parlementaires, dans le sens où ils n'ont pas fait preuve de transparence lors de la réunion en commission parlementaire du 5 mai 2025²⁵, alors qu'ils étaient bel et bien au courant des allégations de la CSSF par le biais de la lettre du 18 février 2025. Les constats de la CSSF sont clairs : la banque a manqué à ses obligations professionnelles dans le sens où elle n'a pas su détecter le risque AML inhérent aux 106 virements (tous entre 400 et 500 mille euros). La fraude perpétrée auprès de la fondation Caritas a eu lieu car la banque disposait d'un dispositif de contrôle qui était inefficace et défaillant tant dans sa conception que de son implémentation. Si les membres du comité de direction n'avaient pas passé sous silence leur véritable implication dans l'affaire, le narratif employé à l'époque à l'égard de la fondation Caritas aurait pu être un tout autre, car il aurait également pris en considération le rôle et la responsabilité de Spuerkeess dans toute l'affaire. De ce fait, d'autres solutions auraient pu être envisagées que celle de restructurer toutes les activités de la fondation.

Quant au fond, l'orateur déplore le fait que la banque ait manqué de remédier à tous les manquements qui figuraient dans l'injonction de 2020 et demande à avoir plus d'informations sur le plan d'action de la banque différent. Enfin et en référence à la sanction administrative, Monsieur Fayot comprend que les griefs relevés par la CSSF se rapportent uniquement sur la surveillance des transactions et non pas sur son approche basée sur les risques (« risk based approach »), cette dernière ayant apparemment fait l'objet d'un courrier séparé de la CSSF. Au vu de ce qui précède, l'orateur aimerait avoir plus d'informations sur ce courrier.

²⁴ Loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme portant transposition de la directive 2001/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 modifiant la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et modifiant :

1. le Code pénal ;
2. le Code d'instruction criminelle ;
3. la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
4. la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
5. la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
6. la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances ;
7. la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;
8. la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;
9. la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseurs d'entreprises ;
10. la loi du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;
11. la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives ;
12. la loi générale des impôts („Abgabenordnung“).

²⁵ Réunion de la Commission spéciale « Caritas » du 5 mai 2025.

La Directrice renvoie aux propos prononcés ultérieurement visant à expliquer l'historique des actions de la banque à la suite de l'injonction de 2020 et précise qu'il est absolument impossible de prédire que la fraude aurait pu être évitée si la banque avait effectivement remédié à toutes les défaillances énumérées dans ladite injonction.

Le comité de direction n'a pas abordé la procédure CSSF lors de la réunion du 5 mai 2025²⁶, car 1) la réunion portait sur l'affaire « Caritas » et non sur une éventuelle sanction à l'encontre de Spuerkeess et 2) les organes décisionnels de la banque n'avaient, à ce stade, pas encore pris de décision sur les suites à apporter à la sanction quant au fond et à la forme (moyens et recours etc.). Il n'était jamais de l'intention des membres du comité de direction de volontairement omettre des faits, d'ailleurs c'est bien la raison pourquoi ils ont tenu à aborder le sujet avec la Commission des Finances dès publication de la sanction.

L'oratrice réfute également l'affirmation selon laquelle la banque n'aurait pas été interpellée par les 106 transactions car, comme mentionné ultérieurement, les dispositifs de contrôle anti-fraude avaient bel et bien fonctionné. La remédiation des défaillances détectées par la CSSF dans le cadre de sa sanction doit être vue de manière dissociée d'un dossier spécifique. La banque met en œuvre tous les efforts nécessaires pour adresser les failles du système et ceci déjà bien avant la survenance de l'affaire « Caritas ». Il échel toutefois de noter que la remédiation des défaillances ne peut pas se faire du jour au lendemain, car elle requiert des investissements lourds tant au niveau organisationnel que matériel (achat de nouveaux outils etc.).

Le CCO ajoute que la CSSF a bien pris note des progrès de la banque dans ses dispositifs de contrôle et n'est plus revenu dessus. La CSSF constate même que les efforts de la banque en la matière se sont accélérés depuis 2023. Néanmoins, même si tous les sujets relevés dans son injonction de 2020 sont traités au sein de la banque, force est de constater que certains n'étaient pas clos, ce qui explique le langage incisif utilisé dans la sanction. Il échel en outre de noter que, dans sa sanction, la CSSF juge un dispositif applicable à tous les clients mais qu'en fin de comptes ces constats tirent leur source d'un seul dossier au caractère très exceptionnel qui peut être qualifié de véritable précédent. La banque a élaboré un argumentaire sur base d'un tableau à trois colonnes où elle a avancé ses arguments pour tout point qui lui a été reproché. Dans l'ensemble, la banque est néanmoins d'accord pour renforcer son dispositif de contrôle car elle estime qu'il doit être suffisamment robuste pour éviter ce type de fraudes de plus en plus sophistiquées.

En ce qui concerne la question de Monsieur Fayot, relative à une lettre séparée envoyée à la banque abordant son approche basée sur les risques, le CCO précise qu'il ne s'agit pas d'une lettre séparée et que la sanction se base effectivement uniquement sur des faits ayant trait au volet « transaction monitoring ». Pour ce qui est des autres sujets, touchant plutôt le domaine du « know-your-client » (ci-après « KYC »), c'est-à-dire la manière comment la banque traite des associations sans but lucratif, il échel de noter que la CSSF estimait que la fondation Caritas aurait dû être qualifiée de client à haut risque. Lors de l'*onboarding* du client, la banque n'a, en effet, pas estimé que ladite fondation devait être considérée comme « à haut risque » et l'a plutôt assimilé à une entreprise en raison du nombre de ses salariés, la direction financière, l'auditeur externe etc. Ainsi, la banque est actuellement en train de revoir les quelque 5 000 associations et clubs qu'elle détient comme client et de voir dans quelle mesure elle devrait recalibrer certains paramètres (leur « scoring ») pour prendre en compte tous les facteurs de risque. Cette initiative figure dans le plan d'action qui sera discuté avec la CSSF vers fin septembre de cette année.

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

²⁶ Réunion de la Commission spéciale « Caritas » du 5 mai 2025.

La Directrice explique que Spuerkeess figure parmi le peu d'établissements qui acceptent encore de réaliser des transactions plus risquées en faveur de l'aide humanitaire.

Monsieur le Député Tom Weidig (ADR) prend la parole pour faire remarquer que suite à l'émission d'une sanction de ce type, il est d'usage que les établissements élaborent un plan d'action et qu'une personne soit personnellement tenue comme responsable pour l'affaire (par exemple le « head of compliance » ou le Directeur lui-même). En principe, ce plan doit également faire l'objet d'un suivi périodique et figurer régulièrement à l'ordre du jour du comité de direction. Au vu de ce qui précède, l'orateur pose les questions qui suivent :

- Existe-t-il un plan d'action pour remédier aux lacunes ?
- Est-ce qu'une personne a été tenue comme personnellement responsable pour l'affaire ?
- Est-ce que le plan d'action a fait l'objet d'un suivi régulier au sein du comité de direction dans le sens où il figurait à l'ordre du jour et que son suivi a été acté dans des procès-verbaux ?
- Est-ce que la Directrice se sent personnellement responsable pour le rôle que la banque a joué dans l'affaire « Caritas » ?

La Directrice donne les éléments de réponse qui suivent :

- Le comité de direction a mis en place des sous-comités responsables pour des domaines de compétences spécifiques (incluant également le domaine de la « compliance »). Ces sous-comités sont responsables pour la mise en œuvre des plans d'action et rapportent régulièrement au comité de direction ainsi qu'au comité « audit et compliance » du conseil d'administration.
- Pour ce qui concerne l'injonction de 2020, le comité de direction a régulièrement communiqué les actions de manière formelle à la CSSF et les lettres afférentes ont été revues et analysées par les organes décisionnels compétents. Il échel toutefois de noter que la CSSF ne donnait pas de retour régulier ou précis sur les différentes actions.

Le CCO ajoute qu'un double « follow-up » est réalisé du plan d'action, à savoir un au niveau de la banque et un autre au niveau de la CSSF. Au fur et à mesure que la banque avance dans son plan d'action ou a besoin d'un délai supplémentaire, elle émet une communication à l'attention de la CSSF. Les réponses à l'injonction de 2020 ont été transmises à la CSSF en juin 2021 et, depuis, le superviseur n'est plus venu à charge de manière formelle. En revanche Spuerkeess a, au moins deux fois par an, un échange avec la direction de supervision des banques de la CSSF. Une de ces entrevues est toujours consacrée au volet du risque AML et vise justement à passer en revue le plan d'action de la banque. Comme mentionné par la Directrice, la CSSF ne se prononce pas de manière précise sur un point spécifique du plan d'action.

Un membre du comité de direction prend la parole pour expliquer que la banque a tout un programme en place qui s'étale jusqu'en 2026 et qui reprend tous les volets que la banque entend renforcer dans le domaine de la « compliance » (notamment la classification des clients en fonction des risques, les procédures d'entrée en relation etc.). En termes d'organisation, la banque a mis en place un comité responsable du suivi (au moins trimestriel) de ce programme, parmi lequel figurent trois membres du comité de direction. Certains points du programme sont également discutés au sein du comité de direction et du conseil d'administration. Il échel de noter que ces programmes sont très complexes et vont toujours de pair avec des changements assez lourds.

À une question de Monsieur Weidig de savoir si la banque pensait qu'elle avait effectivement remédié à toutes les lacunes figurant dans l'injonction de 2020, la Directrice indique tout d'abord que des inspections « on-site » de la CSSF font partie des affaires courantes de la banque et qu'elles peuvent avoir comme objet des domaines très variés. Les inspections sur les différents

domaines se font de manière périodique et comprennent notamment une revue des actions qui ont été menées depuis la dernière inspection. Pour le domaine spécifique de la « compliance », il y a lieu de noter que depuis 2020, non seulement la réglementation en matière de risque AML a beaucoup évolué mais aussi l'inventivité de la criminalité. Partant, toute action menée sur un tel sujet en 2020, peut, en 2024, être totalement dépassée et ceci tant au niveau réglementaire qu'au niveau de la criminalité. La CSSF a bel et bien reconnu que la banque a réalisé des progrès depuis 2020 mais force est de constater qu'en 2024 la banque se trouve face à une nouvelle réalité et qu'elle doit à nouveau adapter ses processus. Pour ce qui concerne la gouvernance, le programme mis en place par Spuerkeess sera suivi de près au niveau 1) du département « compliance », 2) du comité de direction, 3) du comité « audit et compliance » du conseil d'administration et 4) du conseil d'administration.

Un membre du comité de direction tient encore à ajouter que les rendez-vous biennuels avec la direction de la supervision des banques de la CSSF évoqués par le CCO concernent uniquement le domaine « compliance ». Cela dit, de telles entrevues ont également lieu pour tous les domaines touchant la banque, de sorte que les responsables de Spuerkeess sont très régulièrement en contact avec la CSSF. Le programme évoqué ci-dessus a été initié depuis un an et la banque se fait conseiller par un cabinet de consultance étranger pour son implémentation.

À la question de Monsieur Weidig relative à la responsabilité personnelle de la Directrice dans l'affaire « Caritas », la Directrice consent que, de manière générale, en tant que dirigeant (que ce soit d'une banque, d'une entreprise etc.) il est naturel qu'on se sente toujours responsable si on constate que des choses ne se sont pas déroulées comme elles auraient dû. Une responsabilité aussi vaste que celle assumée dans une banque peut malheureusement parfois connaître des failles. Toutefois, cela ne constitue, à son avis, pas d'argument pour désister mais devrait être en revanche une raison de plus pour continuer son engagement et mettre en œuvre tous les efforts nécessaires pour améliorer la gouvernance et l'organisation de la banque.

Monsieur Mosar intervient pour faire part d'un certain nombre de remarques et poser quelques questions :

- Étant donné qu'il s'agit de la deuxième sanction la plus élevée qui fut prononcée par la CSSF, l'orateur se dit ébranlé dans sa confiance envers Spuerkeess, sensé, à ses yeux, à être irréprochable dans son rôle de banque d'Etat et banque systémique. Depuis l'affaire « Caritas », beaucoup de personnes se posent la question de savoir si la banque met en œuvre tous les efforts nécessaires pour garantir la protection de leur argent de la cybercriminalité. Au vu de ce qui précède, l'orateur est d'avis que le comité de direction devrait faire preuve de plus d'humilité et ne devrait pas essayer de masquer la gravité des faits.
- Au même titre que Madame Tanson, Monsieur Mosar se dit très surpris du langage et du vocabulaire employé par la CSSF envers Spuerkeess et indique ne jamais avoir lu pareil langage dans une décision provenant du superviseur. Ainsi, l'orateur se doit de conclure que les manquements de Spuerkeess ne se rapportent pas à des simples erreurs de paramétrages mais sont d'une gravité substantielle.
- Monsieur Mosar demande si, suite à l'injonction de 2020, la banque avait mis en place un plan de remédiation avec des échéances précises. Si oui, est-ce qu'il a été approuvé par la CSSF et est-ce que les différentes étapes ont fait l'objet d'un suivi par le conseil d'administration de la banque ?
- L'orateur demande plus d'informations sur les ressources employées dans le domaine de la « compliance ». Il veut notamment savoir si la banque a mis en place un comité spécifiquement dédié à ce domaine.

- Ensuite, l'orateur aimerait savoir pourquoi la banque a attendu l'affaire « Caritas » pour se faire assister par un cabinet externe.
- Enfin, l'orateur demande si le comité de direction se sent à même pour rétablir la confiance de ses clients à la suite de l'affaire « Caritas ».

La Directrice répond que la préservation de la confiance des clients de Spuerkeess est primordiale ; raison pour laquelle le comité de direction a entamé la démarche de communiquer de manière tout à fait transparente à la suite de la publication de la sanction. Dans ce contexte, il est très important de mettre en exergue que la sanction de la CSSF se cantonne sur un domaine spécifique en lien avec le risque AML et qu'elle n'est, en aucun cas, liée à un quelconque risque qu'encourrait la banque au niveau de ses liquidités ou de son capital. L'oratrice tient à souligner qu'il n'est absolument pas de son intention de masquer la gravité des faits et souligne que la banque prend la sanction de la CSSF très au sérieux et que certains employés ont connu des répercussions négatives au niveau personnel et de leur santé. Depuis l'affaire, l'ordre du jour des instances dirigeantes comprend un point permanent relatif au dossier « Caritas ». Justement parce que Spuerkeess est une banque d'Etat et une banque systémique, elle souhaite être exemplaire. Néanmoins, dans un domaine aussi complexe que la « compliance » il ne faut pas se leurrer par l'illusion de la perfection ; aucun établissement ne réussira à avoir des dispositifs en place qui leur permettront avec une garantie absolue d'éviter la moindre tentative de fraude. Cela dit, et dans le respect de ses parties prenantes, la banque met tout en œuvre pour améliorer ses dispositifs et cela non seulement dans le domaine « compliance » mais évidemment dans tous les domaines qui touchent la banque.

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

La Directrice estime que le comité de direction, dans sa forme actuelle, est à même pour rétablir la confiance de ses clients, car il connaît parfaitement les forces et les faiblesses des dispositifs et a bien détecté les aspects dans lesquels il peut agir. Le comité de direction suit un plan d'action concret pour résoudre les défaillances et mettra en place les moyens techniques et financiers nécessaires dans le but d'y parvenir.

Le CCO explique que la banque a mis en place un plan de remédiation bien avant la lettre de la CSSF de mai 2025. L'implémentation de ce plan a été suivie par un « steering committee », dont la dernière réunion date de juin 2025 et lors de laquelle un certain nombre d'initiatives ont pu être clôturées. Trois points plus techniques seront adressés jusqu'à fin de l'année.

Cela dit, la banque a mis en place un plan à caractère plus structurel depuis juin, dont le périmètre va au-delà de celui du contrôle qui a été exercé par la CSSF. Comme mentionné ultérieurement, ce programme est suivi par une gouvernance dédiée et avec l'aide de cabinets de consulting étrangers. Le conseil d'un consultant externe est important dans la mesure où la réglementation en la matière n'est pas assez précise et laisse aux banques une certaine flexibilité dans l'implémentation et ceci en fonction d'une approche basée sur les risques. Un consultant externe et expérimenté en la matière peut ainsi permettre à Spuerkeess de mettre en place un dispositif qui soit en ligne avec les bonnes pratiques de banques comparables. Alors que le programme structurel s'étend jusqu'à mi-2026, il va de soi que des efforts d'amélioration seront continuellement envisagés et ceci en fonction des nouvelles technologies et réglementations etc.

La CSSF n'a pas encore validé le programme structurel et n'a pas encore donné d'indication ni sur son contenu ni sur l'exhaustivité des actions lancées. Un échange y relatif aura lieu dans une deuxième phase, soit dans le cadre d'une inspection « on site », soit dans le cadre d'une entrevue périodique avec la direction de la supervision des banques de la CSSF. De ce fait, le comité de

direction ne peut pas encore confirmer que ce programme aille suffisamment loin et couvre tous les aspects que voudrait la CSSF.

Le conseil d'administration a approuvé le programme et le suit par le biais de son comité « audit et compliance ». Ce comité est au courant de tous les aspects du plan et s'est beaucoup penché sur les ressources requises au sein de la banque pour atteindre les objectifs.

En référence à une des questions de Monsieur Mosar, le CCO explique que la question des ressources et des compétences est un sujet de préoccupation constante au sein de la banque. Le CCO précise qu'il a lui-même été recruté en 2022 avec un mandat clair de la part du conseil d'administration et du comité « audit et compliance » pour moderniser la fonction et renforcer les contrôles. Depuis 2022, les fonctions « compliance » ont doublé au sein de Spuerkeess et jusqu'en 2026 elles devront passer au nombre de 45 équivalents à temps plein. Le département dispose également d'un budget dédié lui permettant de recourir à des experts externes. Cela dit, l'orateur met en exergue qu'investir dans le seul département « compliance » ne saurait permettre à la banque d'atteindre ses objectifs prévus dans son programme. Ainsi, la banque investit dans son dispositif de manière globale, ce qui inclut le département « compliance » mais également d'autres départements faisant partie du « front » ou du « back office ».

Le CCO explique que la banque dispose, au niveau du conseil d'administration, d'un seul sous-comité dédié aux volets « compliance » et « audit » et qu'elle envisage aussi de créer un comité uniquement spécialisé sur le volet du risque AML.

Le conseil d'administration avait déjà par le passé (notamment en 2022) demandé à des experts externes d'analyser les dispositifs internes. En guise de suite aux recommandations qui avaient été dressées à ce moment, la banque avait pris un certain nombre d'initiatives, dont celle de trouver de meilleures compétences et de recruter un nouveau CCO. Depuis, le département « compliance » n'a jamais cessé de travailler avec des conseillers externes dans le but d'aligner les pratiques de la banque ayant trait non seulement au risque AML mais aussi à d'autres domaines (embargos, réglementation « MIFID », à la protection des investisseurs, etc.).

La Directrice ajoute qu'avant 2022, les recommandations de la CSSF étaient systématiquement intégrées dans les programmes de suivi d'audit qui faisaient l'objet d'un suivi de la part du comité « audit et compliance ». Comme indiqué par le CCO, la banque a fait l'objet d'un audit externe de son département « compliance » pendant la période 2021-2022, dont les recommandations ont engendré un certain nombre de changements au niveau structurel et organisationnel.

Elle poursuit ensuite pour préciser que malgré le ton très sérieux employé par la CSSF dans sa sanction, cette dernière a tout de même précisé que les manquements constatés sont de nature structurelle et applicables à tous les clients et ne sont donc pas liés à des transactions ponctuelles.

Un membre du comité de direction précise encore que le conseil d'administration se voit transmettre des *reportings* sur les différentes recommandations, aussi bien externes qu'internes, et qu'il suit de près la remédiation des manquements qui ont été soulevés dans la sanction.

Madame Adehm intervient pour déplorer tout d'abord le manque de transparence du comité de direction lors de la réunion du 5 mai 2025²⁷. Elle indique qu'un grand malentendu réside dans le fait que, lors de la réunion précitée, les membres du comité de direction avaient affirmé que leurs procédures avaient été respectées lors de l'affaire « Caritas » mais qu'ils ont omis de préciser que les procédures elles-mêmes n'étaient pas en ordre. Elle réfute l'argument selon lequel les membres étaient tenus au silence pour préserver le secret de l'instruction de la CSSF, car force est de constater que les manquements avaient déjà été constatés en 2020 lors de l'injonction et

²⁷ Réunion de la Commission spéciale « Caritas » du 5 mai 2025.

donc connus d'avance par les responsables de la banque. Cela dit, l'oratrice pose un certain nombre de questions :

- Qu'est-ce qui a engendré, en 2023, une accélération au niveau de la remédiation des défaillances constatées dans l'injonction de 2020 ?
- Pourquoi la banque n'avait pas intégré la plateforme Multiline dans son dispositif de surveillance, sachant qu'il s'agissait justement d'une des recommandations de la CSSF en 2020 ?
- Combien de sanctions Spuerkeess s'est vu infliger depuis les dernières 10 années ?
- Quelle est la voie hiérarchique du CCO et du comité « audit et compliance » au sein de Spuerkeess ?
- Est-ce que le département « compliance » avait déjà fait l'objet d'un audit interne ?
- Quelles sont les changements structurels qui seront envisagés avec le nouvel audit externe (notamment au niveau des trois lignes de défense, des lignes hiérarchiques, limitation des mandats, etc.) auxquels fait référence le Ministre dans sa réponse à la question parlementaire n°2731²⁸ ?

La Directrice prend la parole pour apporter les éléments de réponse qui suivent :

- En référence à la première remarque de Madame Adehm, l'oratrice explique que lorsque la banque a eu connaissance de la fraude à laquelle a été victime la fondation Caritas, il fallait, dans un premier temps, vérifier que les procédures en place (même si potentiellement lacunaires) avaient été respectées. La revue et l'amélioration des procédures existantes ne peut, dans un tel cas, qu'être réalisée dans un deuxième temps. Il n'était pas de l'intention des membres du comité de direction de laisser entendre que les procédures en place étaient irréprochables.
- Même si le contrôle de la CSSF touchait uniquement aux dispositifs de contrôle du risque AML, la banque poursuit des efforts en vue d'adapter toutes les procédures internes et de les maintenir à jour par rapport à l'évolution de la réglementation et des attentes du régulateur. L'adaptation des processus internes est un défi constant.

Un membre du comité de direction explique que, dans le cadre de l'affaire « Caritas » le système avait fonctionné dans le sens où il a émis un certain nombre d'alertes et a généré des « callbacks » auprès du client. Dans ce sens, il est renvoyé aux propos du CCO prononcés ultérieurement.

Le CCO répète que la banque avait décidé de désactiver un nombre très limité de contrôles du système Multiline, car les transactions sont initiées par le client *via* un média sécurisé de type « Luxtrust » et conformément à un paramétrage calqué sur les pouvoirs de signatures. Dans ce sens, ce système procure un certain confort au niveau de l'origine de l'instruction de paiement, car la banque a la certitude que l'initiateur de la transaction est bel et bien identifié et détient une habilitation.

Désormais, la banque s'est conformée à la recommandation de la CSSF et a intégré le système Multiline dans les divers contrôles et *reportings* de risque AML en place. L'orateur précise en outre qu'en 2020 la CSSF ne s'est pas prononcée sur le système Multiline en particulier mais avait fait une remarque plus générale préconisant un traitement égal entre les flux internationaux et les flux domestiques. Dans ce sens et pour se conformer à cette recommandation, la banque avait adapté de manière plus fondamentale ses contrôles dans la mesure où elle avait instauré pour tous les flux, qu'ils proviennent de l'étranger ou du Luxembourg, les mêmes contrôles.

²⁸ Question parlementaire n°2731 du 5 août 2025 de Madame la Députée Taina Bofferding et des Messieurs les Députés Franz Fayot et Mars Di Bartolomeo.

La Directrice poursuit en expliquant que Spuerkeess a fait l'objet de trois sanctions, dont celle faisant l'objet de la présente réunion et deux autres en lien avec le *reporting* réglementaire du ratio des fonds propres (la première concerne la période 2017-2018 et la deuxième la période 2018-2023). Les deux prédictes sanctions ont été prononcées par la BCE à la suite de la détection d'erreurs de saisie (d'origine humaine) dans les modèles internes utilisés par la banque pour calculer les fonds propres. Ces erreurs ont toutefois qu'eu un impact minime sur le ratio des fonds propres. Le montant de la sanction de la BCE est strictement basé sur un calcul arithmétique standardisé.

Le CCO a une obligation de *reporting* envers un membre dédié du comité de direction (avant 2022, ce membre était la directrice elle-même) ainsi qu'envers le comité « audit et compliance » du conseil d'administration. Même si chaque membre du comité de direction est chargé d'un domaine spécifique de la banque, ils assument ensemble au sein du comité de direction une responsabilité collégiale.

En réponse à la première question de Madame Adehm, un membre du comité de direction ajoute encore que cette accélération en 2023 provient du fait que la banque avait en 2022 fait l'objet d'un audit externe qu'elle avait elle-même commandité. Cet audit externe avait préconisé une réorganisation plus structurelle du domaine « compliance » avec la création d'un middle office dédié au volet KYC et « know your transaction ».

Le CCO ajoute que sa fonction s'exerce de façon indépendante et qu'il est nommé par un « nomination committee » du conseil d'administration. Sa nomination doit par ailleurs être approuvée par la BCE et par la CSSF. Le CCO a la faculté de référer directement aux membres du comité de direction, au conseil d'administration et même aux autorités (CSSF et BCE).

Depuis son entrée en fonction en 2022, il a réalisé tout un diagnostic du volet « compliance » de la banque et a défini une *roadmap* dont l'implémentation effective a débuté en janvier 2023. La mise en œuvre de cette *roadmap* a accéléré un certain nombre d'initiatives, parmi lesquelles figurait notamment le renforcement des ressources, l'investissement dans des outils plus sophistiqués, etc. Il échel également de noter que le niveau d'attente du régulateur s'est accentué pendant les dernières années et que Spuerkeess, malgré sa taille réduite, se doit d'atteindre les mêmes objectifs et respecter les mêmes obligations que celles qui sont imposées aux grands groupes bancaires européens et systémiques. Pour ce faire, Spuerkeess a recours à des consultants externes spécialisés en la matière.

En réponse aux questions de Madame Adehm, un membre du comité de direction explique encore que le comité « audit et compliance » est un sous-comité du conseil d'administration. Le comité de direction est lui-même composé de plusieurs sous-comités, dont un dédié au volet « risk » et un autre dédié au volet « compliance ».

Pour ce qui concerne les trois lignes de défense évoquées par Madame Adehm, celles-ci sont une manière assez classique de gestion de contrôle au sein des banques : La première ligne de défense se trouve dans le chef des *relationship managers* (les « risk takers ») qui amènent le risque d'un client dans la banque. Cette ligne de défense est sensée disposer de ses propres moyens de contrôle. La deuxième ligne de défense consiste dans les fonctions de contrôle indépendantes (les départements « compliance » et « risk management ») qui conseillent la direction et contrôlent de manière permanente la première ligne de défense à l'aide d'outils et de processus spécifiques. La troisième ligne de défense représente les audits qui sont régulièrement menés au sein de la banque dans le but de vérifier la bonne interaction entre la première et la deuxième ligne de défense. L'efficacité des contrôles de la banque est intimement liée au bon fonctionnement de ces trois lignes de défense.

En référence à la limitation des mandats évoquée par Madame Adehm, la Directrice explique qu'elle sera envisagée dans un souci de veiller au bon fonctionnement de la banque et pour faire

en sorte que les membres du comité de direction puissent accorder la priorité requise à leur fonction principale au sein de la banque.

L'oratrice tient à mettre en exergue que Spuerkeess s'est toujours engagée à contribuer au bon développement de la place financière luxembourgeoise, notamment à l'aide d'initiatives visant à éliminer un certain type de clientèle représentant un risque élevé en matière de risque AML. Cela dit, la banque se voit aujourd'hui confrontée à d'autres types de risques, comme le risque de fraudes très sophistiquées et la cybercriminalité. L'affaire « Caritas » en est un exemple type, dans la mesure où la banque a été instrumentalisée au profit d'une fraude très sophistiquée. La banque s'est d'ailleurs engagée à offrir des formations à l'attention des entités plus vulnérables (comme les fondations et les associations) afin de les aider à se prévenir contre ce type de fraude. Evidemment, si le comité de direction avait su que les dispositifs de la banque présentaient cette faiblesse et étaient susceptibles d'être abusés pour implémenter une telle fraude, alors les priorités auraient certainement été définies autrement. En ce qui concerne la prévention du risque AML, laquelle applique dans le domaine bancaire une pondération toute particulière sur l'origine des fonds, beaucoup d'infractions primaires se détectent dès lors aussi au niveau de l'entrée de fonds. Pour cette raison, la Spuerkeess a mis en place des contrôles poussés en matière de risque AML à l'entrée des fonds, sans cependant ignorer le contrôle au niveau des sorties. Dans le cas précis de la fraude liée à la fondation Caritas, les entrées de fonds n'étaient pas en discussion (l'origine des fonds étant des plus indiscutables), et la fraude ne s'est matérialisée qu'au niveau de la sortie. Bien que les contrôles anti-fraude aient pu être déployés, le schéma spécifique de cette fraude était tel qu'il n'a pu être que partiellement détecté. Tout en déplorant ce fait, la Directrice souligne que la banque mettra tout en œuvre pour que de telles situations puissent être éviter à l'avenir.

Monsieur Baum prend la parole pour déplorer le fait que durant la réunion du 5 mai 2025²⁹ les membres du comité de direction n'ont pas fait preuve de plus de transparence. Force est de constater que les membres du comité de direction étaient largement au courant des faiblesses que présentaient leurs dispositifs de contrôle.

Conformément à l'article 25, paragraphe 9, du Règlement de la Chambre des Députés, la Commission des Finances décide de garder le secret des délibérations pour une partie de la réunion.

La Directrice réitère que lors de la réunion du 5 mai 2025 elle a tenu expliquer qu'aucune erreur s'est produite au sein de la banque dans le sens où les procédures en place ont été respectées. Tout en s'excusant pour l'ambiguïté, l'oratrice souligne que cette affirmation ne devait en aucun cas laisser présager que les procédures à suivre étaient parfaites. Par ailleurs le système des « call-backs », tel qu'il a été mis en œuvre au sein de la banque au moment des faits, n'a pas été contesté et sera toujours maintenu. Il sera toutefois renforcé avec des contrôles supplémentaires.

Monsieur Mosar pose encore deux questions :

- Est-ce que dans le cas de transactions à destination de pays à haut risque, la banque effectue-t-elle systématiquement une déclaration à la Cellule de renseignement financier (ci-après « CRF ») ?
- Est-ce qu'il existe encore des affaires pendantes auprès de la CSSF dans le cadre desquelles des clients de Spuerkeess ont été victime de fraudes et ont effectué une réclamation ? Si oui, la sanction ne risque-t-elle pas d'avoir une répercussion sur ces dossiers ?

²⁹ Réunion de la Commission spéciale « Caritas » du 5 mai 2025.

Le CCO explique que Spuerkeess réalise un contrôle spécifique de toutes les transactions à destination des pays à haut risque et statue, sur base des informations obtenues par le client, sur leur légitimité et leur licéité. En cas de doute, ces transactions sont immédiatement notifiées à la CRF. Les transactions effectuées dans le contexte de l'affaire « Caritas » allaient en destination de l'Espagne (flux intra-européens) de sorte que le dispositif de contrôle ci-après décrit n'a pas été déclenché. La Spuerkeess effectue presque mille déclarations de soupçon chaque année et la majorité d'entre-elles est en lien avec une suspicion de fraude pour des transactions aussi bien étrangères que domestiques. La banque a également un échange de vues annuel avec les équipes dédiées de la CRF pour parler de leur coopération.

Aucune banque n'est en mesure de détecter toutes les fraudes. Partant, certains clients lésés peuvent se tourner vers la CSSF pour déposer une réclamation. La banque gère dans ce contexte un certain nombre de dossiers contentieux au niveau du service juridique. Force est de constater que le nombre d'arnaques connaît une croissance et que les fraudes deviennent de plus en plus sophistiquées.

Un membre du comité de direction ajoute qu'il est important de tracer une distinction claire entre la gestion du risque de fraudes et la gestion du risque AML. Dans sa sanction, la CSSF a clairement mis en avance que la gestion du risque de fraudes a bien fonctionné, tandis que celle relative au risque AML a été défaillante. Cela étant dit, il existe des clients qui font des réclamations auprès de la CSSF s'ils sont insatisfaits des réponses apportées par la banque à leur situation. Il se peut que cette sanction puisse animer davantage de personnes pour déposer des réclamations, d'où l'importance de communiquer de manière transparente sur les aspects techniques des défaillances détectées par la CSSF et de bien délimiter le périmètre des failles.

Monsieur Di Bartolomeo intervient pour poser deux questions :

- Qu'en est-il de la procédure CSSF entamée à l'encontre de BGL BNP Paribas dans le contexte de l'affaire « Caritas » ? Dans la mesure où cette banque ne s'est pas vu infliger une sanction, doit-on conclure qu'elle est mieux outillée que Spuerkeess dans sa gestion du risque AML ?
- En référence aux fraudes récentes perpétrées sur BIL, impliquant des faux comptes bancaires, est-ce que Spuerkeess est suffisamment outillée pour éviter de tels actes criminels ?

La Directrice précise qu'elle ne saurait se prononcer sur un autre acteur mais tient néanmoins à souligner que BGL BNP Paribas a été impliqué dans l'affaire « Caritas » de manière différente que Spuerkeess et que la procédure lancée par le superviseur portait sur des autres volets.

Le CCO ajoute que Spuerkeess n'est, de loin, pas la seule banque qui s'est vue infliger une sanction de la part de la CSSF pour des manquements ayant trait au risque AML. Les sanctions prononcées par la CSSF y afférentes sont d'ailleurs consultables sur Internet.

L'orateur explique que les soi-disant « mule accounts » constituent une nouvelle réalité et qu'il s'agit de véritables comptes qui sont mis à disposition par des personnes contre rémunération dans le but d'y laisser transiter des fonds illicites. La banque essaye de capter ce type de compte bancaire en détectant un changement comportemental des transactions du client.

Un membre du comité de direction indique qu'il ne saurait pas se prononcer sur la fraude récente perpétrée sur BIL. Cette fraude, impliquant le miroitement d'un faux site Internet, est la preuve que les clients doivent être de plus en plus avertis des fraudes liées à la cybercriminalité et que les établissements de crédits sont dorénavant obligés de mettre en place des mesures de protection à plusieurs fronts.

Procès-verbal approuvé et certifié exact