



Luxembourg, le 5 décembre

2025

## À l'attention des membres de la Direction de la CSSF

*La présente lettre a été adressée aux membres du Conseil de la CSSF. Par la présente, nous vous envoyons une copie pour information et à toutes fins utiles.*

### **Objet : Demande de réévaluation en vue du retrait de l'approbation délivrée par la CSSF pour le prospectus des obligations de l'État israélien du 1er septembre 2025**

Nous vous écrivons en tant que collectif d'acteurs de la société civile luxembourgeoise, soutenus par des experts juridiques, pour vous demander en votre qualité de membre du Conseil de la CSSF de faire valoir votre autorité pour motiver la CSSF de procéder à une réévaluation de son approbation des obligations d'État israéliennes prenant en considération deux aspects :

1. le processus d'approbation, la mission de la CSSF et le droit international contraignant ;
2. les obligations de la CSSF au titre de la réglementation financière de l'UE.

**Nous avons choisi le 9 décembre — la Journée internationale des Nations Unies de commémoration et de dignité des victimes de génocide et de prévention de ce crime — pour vous adresser cette lettre.** Cette journée rappelle notre devoir collectif d'honorer les victimes des génocides passés et présents, de prévenir de tels crimes et de punir leurs auteurs. Examinons ces deux aspects plus en détail.

#### **1. Le processus d'approbation, la mission de la CSSF et le droit international contraignant**

## 1.1 Contexte et implications de l'approbation par la CSSF

Rappelons que la Direction et le Conseil de la CSSF ont d'abord accepté la demande d'Israël de transférer l'approbation du prospectus de l'Irlande vers le Luxembourg, puis ont approuvé le prospectus obligataire d'Israël pour 2025. Votre décision a été prise malgré le rapport d'août 2024 du Sous-comité financier du Parlement irlandais<sup>1</sup>, qui supervise la Banque centrale d'Irlande. Le rapport a conclu que le programme des obligations israéliennes « contribue au financement des violations des droits humains par Israël et à la violation du droit international ». Il soulignait les obligations de la Banque centrale de veiller au respect du droit international et d'agir avec une diligence raisonnable renforcée conformément au Règlement européen sur les prospectus — y compris l'article 88 de son préambule. Le Sous-comité a explicitement demandé que la Banque centrale « s'abstienne, dans la mesure du possible, de faciliter les obligations israéliennes ».

En acceptant la demande de transfert d'Israël, la CSSF a permis à Israël d'échapper à l'examen en Irlande et a évité que la Banque centrale d'Irlande (BCI) n'ait à répondre aux recommandations parlementaires<sup>2</sup>.

Vos décisions soulèvent donc des questions essentielles concernant l'exercice de la diligence raisonnable et vos responsabilités de gouvernance :

- la CSSF a-t-elle pleinement évalué les implications juridiques et éthiques de l'acceptation de ce transfert ?
- les membres du Conseil ont-ils été informés que le transfert était sollicité par Israël afin d'échapper aux préoccupations et aux contraintes identifiées par le Sous-comité parlementaire irlandais ?
- les membres du Conseil avaient-ils conscience qu'approuver ce transfert risquait de rendre la CSSF complice en permettant à la Banque centrale d'Irlande de contourner l'examen et la responsabilité ?

Lors de la séance parlementaire du 16 octobre 2025 concernant les sanctions contre Israël et la demande de retrait de l'approbation des obligations israéliennes, le ministre X. Bettel a cité une lettre de la CSSF qui explique que le processus d'approbation du prospectus obligataire serait fondé sur trois critères :

---

<sup>1</sup> *Irish Government Finance Committee Parliamentary Hearing and Report with recommendations for action before any future approval* [Joint-Committee-Report-Template](#) and press release [Joint Committee on Finance, Public Expenditure, Public Service Reform and Digitalisation](#),

<sup>2</sup> [TD Gary Gannon files legal proceedings against Central Bank over Israeli bonds – The Irish Times](#) Lawsuit looks at the EU Prospectus regulations and the Markets in financial instruments [Directive - 2014/65 - EN - mifid ii - EUR-Lex](#) to build a case based on the argument that the Irish Central Bank had not completed the necessary risk assessment to inform and protect investors in Israel bonds given regulations stating that financial institutions have positive obligation to take action to protect investors from risk whether financial risk or reputational risk.

- les informations figurant dans le prospectus doivent être complètes, cohérentes et compréhensibles ;
- l'application de sanctions prises par l'UE visant l'émetteur ;
- des mesures restrictives concernant l'émetteur prises en droit luxembourgeois.

Le prospectus affirme qu'Israël respecte le droit international (page 62). Or les autorités compétentes internationales, telles la Cour internationale de Justice (CIJ) et la Cour Pénale Internationale (CPI), reconnues par le Luxembourg, affirment le contraire. La discussion sur des sanctions est en cours, aussi bien au niveau européen comme au niveau national, certains pays de l'UE ont déjà mis en place des sanctions et le gouvernement luxembourgeois les a annoncées (Déclaration de Politique Extérieure du Ministre X. Bettel du 29.10.25 sur le Proche-Orient et Gaza).

Ces trois critères n'épuisent pas l'ensemble des obligations juridiques qui lient une autorité publique luxembourgeoise dotée de pouvoirs de régulation.

Dans la lettre citée, la CSSF demandait des orientations claires du gouvernement concernant ses obligations en droit international. À cette question importante, le ministre Bettel n'a pas donné de réponse au parlement.

## **1.2. La convention sur le génocide et les obligations légales de la CSSF**

En tant qu'autorité publique créée par la loi et exerçant des pouvoirs réglementaires pour le compte du Luxembourg, la CSSF se qualifie comme organe de l'État en droit international public. L'interdiction de commettre un génocide est une norme impérative du droit international à laquelle aucune partie — État, institution financière ou individu — ne peut déroger. En vertu de la Convention sur le génocide, le Luxembourg a l'obligation négative de ne pas commettre ni être complice d'un génocide, ainsi que des obligations positives de prévenir et de punir le génocide. Conformément aux articles I et III de la Convention sur le génocide<sup>3</sup>, tous les organes étatiques - indépendamment de leur autonomie opérationnelle - doivent veiller à ce que les pouvoirs publics ne soient pas utilisés d'une manière qui assiste, permette ou facilite matériellement des actes susceptibles de relever du génocide.

Ce devoir de prévention :

- est proactif et fondé sur la diligence raisonnable ;

---

<sup>3</sup> Law for Palestine, [Legal Opinion on Luxembourg Hosting of Israeli Bonds](#), SOMO legal position on obligations of states and businesses with regard to risks of complicity in Genocide [Obligations-of-Third-States-and-Corporations-to-Prevent-and-Punish-Genocide-in-Gaza-3.pdf](#) legal opinion on Israel bonds to the Irish finance committee hearing.

<https://drive.google.com/file/d/1pbnmT5RMJUj6hzd5Z-gviqEocwDL02Zr/view?usp=sharing> challenges Central Bank of Ireland claim that as independent financial body they are not under obligations of genocide convention.

- est déclenché lorsqu'un État devient conscient, ou devrait raisonnablement l'être, d'un risque sérieux de génocide<sup>4</sup> ;
- ne dépend pas d'une détermination pénale définitive.

La Cour internationale de Justice (CIJ), dans son ordonnance contraignante de mesures conservatoires du 26 janvier 2024<sup>5</sup>, a déclaré qu'il existait « un risque réel et imminent de génocide plausible » à Gaza et a établi que les États doivent prendre « toutes les mesures en leur pouvoir » pour empêcher le génocide.

Cette décision a mis le Luxembourg en situation de devoir garantir qu'aucun organe d'État ni entité régulée publiquement ne devienne complice d'actes pouvant contribuer à un génocide. Des rapports d'experts et de commissions de l'ONU confirment que les critères de génocide sont remplis. La Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et Israël a conclu en septembre 2025 qu'Israël avait commis quatre des cinq actes génocidaires définis par la Convention de 1948.

Approuver et faciliter la commercialisation d'une obligation souveraine d'un État sous accusation de génocide crée un risque prévisible que la CSSF, ses administrateurs et l'État luxembourgeois pourraient être vus comme complices en étant impliqués dans une aide à des actes de génocide. La déclaration d'Israël selon laquelle les obligations seraient destinées à des « besoins de financement généraux » ne constitue en aucun cas une garantie que les fonds ne soutiennent pas des opérations militaires à Gaza ou l'expansion de colonies illégales en Cisjordanie et les crimes y liés. Les obligations qui découlent de la convention sur le génocide lient tant la CSSF que le gouvernement luxembourgeois et imposent à ce dernier d'adopter une position claire afin d'orienter la CSSF.

### **1.3. L'avis consultatif de la CIJ sur le crime de la ségrégation raciale (resp. crime d'apartheid) et l'illégalité de l'occupation (juillet 2024) — implications pour la CSSF**

Une autre obligation juridique contraignante que le gouvernement et la CSSF ne peuvent ignorer découle de l'avis consultatif de la CIJ de juillet 2024 et de la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU de septembre 2024<sup>6</sup>, soutenue par le Luxembourg, qui a déclaré que « tous les États ont l'obligation de ne pas reconnaître comme légale

---

<sup>4</sup> As per the Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ILC, 2001), Article 4. See also: Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro, Judgment of 26 February 2007, § 430.

<sup>5</sup> Application of the Genocide Convention in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), 2024

<sup>6</sup> International Court of Justice (ICJ) — Advisory Opinion, 19 July 2024: *Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*. United Nations General Assembly (UNGA) — Resolution adopting the Advisory Opinion, 18 September 2024 (A/RES/ES-10/24).

la situation résultant de la présence illicite de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par la présence continue de l'État d'Israël dans le Territoire palestinien occupé ». Elle exige explicitement des États qu'ils empêchent tout commerce ou investissement contribuant au maintien de l'occupation illégale du territoire palestinien par Israël. Rappelons que l'occupation permanente, l'annexion, la colonisation et l'instauration d'un régime de ségrégation ethnoraïcale sont illégales et peuvent constituer des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité au regard du droit international ou du droit humanitaire. Cette obligation s'applique directement aux instruments financiers dont les recettes risquent de soutenir ces actes, sachant que l'économie et les services de l'État israélien sont directement impliqués dans l'occupation et la colonisation. L'acceptation par la CSSF du prospectus des obligations israéliennes, qui offre un accès aux marchés de l'UE pour lever des fonds devant soutenir un État pratiquant un régime de ségrégation raciale, d'occupation militaire et d'implantation illégale de colonies dans les territoires palestiniens, constitue une violation des obligations du Luxembourg de ne pas aider au maintien de l'occupation illégale.

**Dès lors se pose la question si la CSSF n'a pas négligé ses obligations découlant de sa mission principale en soutenant par son approbation du prospectus le financement des crimes et actes illégaux cités et en ouvrant la voie au blanchiment éventuel d'argent provenant des bénéfices d'activités illégales.**

## **2. Obligations réglementaires européennes et risques pour la protection des investisseurs**

Au niveau européen, le mandat réglementaire de la CSSF inclut l'exercice de pouvoirs d'intervention préventive prévus à l'article 42 du MiFIR<sup>7</sup>, permettant aux autorités nationales compétentes de restreindre, suspendre ou interdire la commercialisation, la vente ou la distribution d'instruments financiers lorsque les risques pour la protection des investisseurs ou l'intégrité du marché sont significatifs, non hypothétiques ou évolutifs.

Ces pouvoirs :

- ne nécessitent ni existence de sanctions ni condamnations pénales ;
- constituent des outils de précaution destinés aux risques émergents, réputationnels, juridiques ou systémiques ;
- s'appliquent particulièrement lorsque des procédures judiciaires internationales (telles que celles de la CIJ) rendent plus prévisible la responsabilité d'un État.

Les risques pour les investisseurs liés au prospectus obligataire israélien sont notamment les suivants :

---

<sup>7</sup> Article 42 of Regulation (EU) No 600/2014 (MiFIR)

- un risque de complicité dans un génocide ;
- un risque de blanchiment lorsque les retours en investissements promis dans le prospectus pourraient provenir d'activités dans le cadre de l'occupation, annexion ou de colonies illégales ;
- l'absence de garanties que les bénéfices ne soient pas liés à des activités militaires qualifiées de crimes de guerre (rappelons que le chef du gouvernement et l'ancien chef de l'armée israélienne sont sous mandat d'arrêt de la Cour Pénal Internationale pour crimes de guerre).

### **3. Nos demandes**

À la lumière de ce qui précède, nous vous prions respectueusement de :

1. Suspendre l'utilisation du prospectus des obligations israéliennes, en attendant une réévaluation juridique complète de la conformité d'Israël au droit international.
2. Engager un examen juridique interne formel portant sur :
  - a. les pouvoirs de la CSSF au titre de l'article 42 du MiFIR et l'évaluation des risques pour les investisseurs ;
  - b. les obligations de la CSSF en tant qu'organe de l'État au regard de la Convention sur le génocide et de la jurisprudence de la CIJ.
3. Retrait complet de l'approbation du prospectus des obligations israéliennes si un risque sérieux subsiste pour la protection des investisseurs ou la conformité au droit international après enquête.
4. Confirmer le calendrier et le cadre prévus pour l'obtention d'avis juridiques indépendants, y compris la nomination éventuelle de conseils externes.

Nous nous réservons le droit de partager cette correspondance avec les médias, les conseils juridiques, les investisseurs concernés, les organes de contrôle et parlementaires, ainsi qu'avec les organisations de défense des droits humains concernées, et d'engager toute autre action légale appropriée, y compris auprès de mécanismes européens ou internationaux.

La présente lettre est envoyée sans préjudice de toute position juridique présente ou future.

**En attendant votre réponse à nos demandes, veuillez recevoir, Madame, Monsieur, l'expression de notre meilleure considération.**

Signature

Nathalie Oberweis  
Présidente Comité pour une Paix Juste au Proche-Orient

**Avec le soutien de :**

- Afrilandropy, asbl, Luxembourg
- BDS (Boycott, Desinvest, Sanctions), Luxembourg
- Friddens- a Solidariteitsplattform, asbl, Luxembourg
- Global Movement to Gaza/Global Sumud Flotilla, Luxembourg
- Jewish Call for Peace, asbl, Luxembourg