

Fondé sur la Note de recherche scientifique n° 072 de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, « Les obligations et la responsabilité internationales du Luxembourg au regard des pratiques d'Israël dans le Territoire palestinien occupé » (23 mars 2026).

Responsabilité de l'État et régulation financière en temps de génocide

Un appel à l'action

Les relations économiques du Luxembourg avec Israël contreviennent-elles à nos obligations juridiques internationales ?



Amnesty International Luxembourg



Comité pour une Paix Juste au Proche-Orient

Rapport complet disponible sur www.paixjuste.lu



Résumé

En tant que centre financier de premier plan, le Luxembourg peut exercer une influence considérable et détient en même temps une responsabilité particulière. Ses décisions en matière de surveillance financière, d'accès au marché et d'investissement public ont des conséquences au-delà de ses frontières.

Le présent rapport de conférence examine si le Luxembourg a utilisé cette influence en conformité avec ses obligations internationales envers le peuple palestinien et identifie des mesures concrètes pour combler l'écart entre ses engagements et ses pratiques financières.

La conférence tenue à La Coque le 18 mai 2026 a réuni des parlementaires, des juristes internationaux, des économistes et des défenseurs des droits humains pour répondre à ces questions. Fondés sur la *Note de recherche scientifique n° 072* de la Chambre des Députés et sur les analyses juridiques connexes, les débats ont porté sur les relations commerciales du Luxembourg avec Israël et sur son devoir, en tant qu'État tiers, de ne pas contribuer à des violations du droit international, en se concentrant sur l'approbation du prospectus des Israel Bonds, les responsabilités de la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) et les marges d'action nationale.

Les faits

Les violations graves du droit international par Israël sont établies. Les conséquences juridiques et humaines de la conduite d'Israël constituent le point de départ. Dans son avis consultatif du 19 juillet 2024, la Cour internationale de Justice (CIJ) a jugé illicite la présence continue d'Israël dans le territoire palestinien occupé, constaté une violation de l'article 3 de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale, qui interdit la ségrégation raciale et l'apartheid, et affirmé le droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Dans la procédure distincte relative au génocide, la Cour a ordonné des mesures conservatoires pour protéger les Palestiniens de Gaza au titre de la Convention sur le génocide. Au milieu de l'année 2026, Amnesty International, la Commission d'enquête des Nations unies, la Rapporteuse spéciale des Nations unies et l'Association internationale des chercheurs sur le génocide avaient chacune conclu qu'Israël commettait un génocide à Gaza.

Les responsabilités juridiques du Luxembourg

Ces constats engagent les responsabilités du Luxembourg en tant qu'État tiers : ne pas reconnaître la situation illicite, ne pas prêter aide ou assistance à son maintien, et coopérer pour mettre fin aux violations graves. Le Luxembourg est également tenu de prévenir et de punir le génocide. Ce devoir n'est pas subordonné à une déci-

sion judiciaire définitive : il a déjà été déclenché par les décisions de la CIJ. Comme les intervenants l'ont souligné, les mesures attendues d'un État dépendent de sa capacité à influencer sur le cours des événements. Le secteur financier luxembourgeois lui donne un moyen tangible d'exercer cette influence pour mettre fin au soutien financier aux violations du droit international.

Le rôle du Luxembourg

Le prospectus des obligations d'Etat israéliennes (Israel Bonds) illustre les enjeux. En 2025, la Commission de Surveillance du Secteur Financier (CSSF) a accepté la demande de l'Irlande de lui transférer la responsabilité de l'approbation du prospectus, puis l'a approuvé, ouvrant l'accès aux investisseurs particuliers de toute l'UE. La CSSF disposait du pouvoir de refuser le transfert et de demander des informations complémentaires. Les Israel Bonds ont été promues par des appels à la solidarité en temps de guerre, tandis que leur produit entrait dans le budget général d'Israël, finançant directement la politique du gouvernement. Les conférenciers intervenants ont analysé ce financement dans le cadre d'un recours accru par Israël à l'emprunt pour soutenir des dépenses militaires, qui ont atteint 8,8 % du PIB en 2024. Les ressources budgétaires étant interchangeable, tout emprunt supplémentaire peut financer des opérations militaires ou libérer d'autres fonds à cette fin. Le risque que cet argent serve à l'occupation illégale et à la destruction de Gaza est prévisible.

Le Luxembourg a-t-il respecté ses obligations d'État tiers ?

En partant de l'approbation par la CSSF du prospectus des Israel Bonds, la conférence a conclu que le Luxembourg avait manqué à ses responsabilités pour deux raisons distinctes. La première relève du droit international. Le produit des obligations entrant dans le budget général d'Israël, toute assurance quant à sa séparation des dépenses militaires ou de l'activité de colonisation est difficile à étayer. L'approbation a créé un risque prévisible et non atténuable de soutenir des violations graves ; or la norme juridique est le risque prévisible, non le dommage traçable. Suivre chaque paiement jusqu'à un acte illicite précis n'est donc ni possible ni requis : la fongibilité est précisément ce qui rend le risque impossible à atténuer. La décision de la CSSF a été qualifiée d'acte matériel d'aide et d'assistance, susceptible d'engager la responsabilité pénale personnelle de ceux qui l'ont approuvée.

La deuxième raison est en rapport avec la régulation financière : les intervenants ont mis en doute que le prospectus ait divulgué de manière adéquate les conséquences financières et juridiques de la guerre, des dégra-



dations de notation et des procédures internationales en cours contre Israël. Ils ont soutenu que ces manquements engageaient aussi les responsabilités de la CSSF en matière de protection des investisseurs. Les prospectus des Israel Bonds de 2024 et de 2025 ne satisfaisaient pas aux exigences de l'ESMA (European Securities and Markets Authority) d'exhaustivité, de cohérence et de compréhensibilité. Les intervenants ont relevé une divulgation insuffisante des dégradations de notation, des engagements liés à la guerre, des procédures juridiques internationales et des risques liés à l'origine des remboursements. Ils ont également mis en doute la cohérence entre les affirmations promotionnelles et la détérioration de la situation budgétaire d'Israël. L'étroite relation financière entre les institutions de l'État israélien et l'activité de colonisation imposait, selon eux, d'examiner les liens économiques plus larges qui soutiennent l'occupation illicite.

Que peut faire le Luxembourg ?

Les deux arguments révèlent une question de responsabilité non résolue. L'indépendance du régulateur ne place pas une autorité publique en dehors des obligations internationales de l'État. Le Luxembourg a besoin d'un cadre clair par lequel le gouvernement et la CSSF s'assurent que les décisions financières respectent ces obligations, dans le respect de leurs mandats respectifs. La responsabilité incombe à la fois au régulateur et au gouvernement. Le rapport identifie une faille de responsabilité dans laquelle le régulateur a sollicité la position du gouvernement tandis que les ministres s'en remettaient à l'autonomie du régulateur. Un cadre clair est nécessaire pour que les risques au regard du droit international éclairent les décisions financières et que la responsabilité de les traiter soit explicite.

La *Note de recherche scientifique* n° 072 recense les mesures unilatérales dont dispose le Luxembourg en droit interne. L'Espagne, la Slovaquie et l'Irlande montrent que les États membres peuvent agir unilatéralement là où l'UE ne parvient pas à un consensus. De telles actions unilatérales peuvent créer un précédent pour presser l'UE d'agir face à ces violations graves qui mettent en cause l'État de droit.

Un programme d'action concret a été proposé : adopter ou modifier la législation nationale et imposer des mesures restrictives pour mettre en œuvre unilatéralement les obligations internationales du Luxembourg. Des mesures juridiques ciblées au niveau national peuvent peser et aider à contourner la résistance de certains États membres à une législation et à une action claire de l'UE.

Prendre des mesures claires pour :

1. Utiliser la législation pour interdire les relations commerciales et financières qui soutiennent l'occupation illégale, y compris dans les marchés publics et le commerce privé.

2. Refuser toute nouvelle approbation ou tout nouveau transfert de prospectus tant que les risques identifiés de contribution à des violations graves ne sont pas levés.
3. Réexaminer les investissements du Fonds de Compensation et mettre fin aux participations qui contribuent à l'occupation illicite ou à d'autres violations graves.
4. Donner un effet contraignant aux engagements de finance durable par la transparence, la reddition de comptes et un contrôle éthique indépendant des investissements à haut risque.
5. Appliquer une diligence renforcée en matière de droits humains, conforme aux principes de l'OCDE, à l'ensemble du secteur financier et l'intégrer à la supervision.

Les développements survenus depuis la conférence renforcent le besoin de garanties durables. La CSSF a refusé la demande de transfert irlandaise de 2026 et son approbation existante a expiré le 31 août ; à la mi-septembre, aucun autre État membre n'avait repris l'approbation du prospectus. Cette expiration ne règle toutefois rien sur le fond : le cadre juridique laissait un pouvoir d'appréciation les deux années, et le refus laisse ouverte la question de savoir comment les risques identifiés dans ce rapport ont été évalués en 2025 et quelles normes régiront les décisions futures. Entre-temps, le contexte européen a changé. Depuis septembre 2026, douze États — dont l'Irlande, l'Espagne, la France et le Royaume-Uni — annoncent ou appliquent des mesures nationales interdisant le commerce des produits des colonies illégales ; le Luxembourg dispose des mêmes moyens juridiques internes, mais son Fonds de Compensation continue d'investir dans des entreprises inscrites sur la liste noire des Nations unies pour leurs activités dans les colonies. Et lorsque les États-Unis ont sanctionné la Cour pénale internationale elle-même, le 9 octobre 2026, le gouvernement luxembourgeois a dénoncé une menace pour le droit international — alors qu'en février 2025, sous la pression des premières sanctions américaines, la BCEE avait fermé les comptes de la Cour au Luxembourg. À l'égard des mécanismes de la justice internationale, les paroles et les actes du Luxembourg ne concordent pas. Le gouvernement, la Chambre des Députés et la CSSF devraient désormais établir des garanties applicables, expliquer le fondement des décisions passées et veiller à ce que l'activité financière publique et privée soit évaluée au regard des obligations internationales du pays. Le Luxembourg a l'influence nécessaire pour contribuer à prévenir des violations graves et pour renforcer l'action européenne. Sa crédibilité dépendra de l'usage cohérent de cette influence pour protéger les droits des Palestiniens et faire respecter le droit international.





La conférence à La Coque, le 18 mai 2026 : plus de 180 participants, dont des parlementaires, des représentants de la société civile, des universitaires et des experts juridiques et économiques.

Recommandations

Les actions unilatérales que le Luxembourg peut entreprendre

1. **Coopérer activement avec les mécanismes de la justice internationale, et adopter ou modifier la législation nationale** nécessaire pour donner effet aux obligations internationales du Luxembourg, y compris au titre de la Convention sur le génocide et des normes *jus cogens*.
2. **Refuser le renouvellement du prospectus des Israel Bonds et toute nouvelle demande de transfert**, et suspendre le prospectus existant dans l'attente d'un examen juridique complet.
3. **Adopter des mesures restrictives nationales** enjoignant à la CSSF d'empêcher les transactions financières susceptibles de contribuer au génocide ou à une occupation illicite, y compris par les Israel Bonds et les investissements du Fonds de Compensation liés à Israël.
4. **Interdire les relations commerciales et financières liées aux colonies illégales**, tant dans les marchés publics que dans le commerce privé.
5. **Garantir la conformité aux principes de l'OCDE** pour une diligence renforcée dans les contextes affectés par un conflit, avec une norme rehaussée pour le secteur financier.
6. **Appliquer pleinement au secteur financier** la nouvelle législation nationale sur le devoir de vigilance, et l'intégrer à la réglementation et à la supervision financières.
7. **Veiller à ce que l'initiative de finance durable** portée par le ministère des Finances, l'ALFI et l'ABBL soit davantage qu'un exercice de relations publiques, et soit mise en œuvre par des mesures effectives de diligence, de transparence et d'obligation de rendre des comptes
8. **Créer un organe d'éthique indépendant** chargé d'évaluer les investissements financiers à haut risque, avec des conséquences lorsque des organismes publics investissent dans des entreprises inscrites sur la liste noire des Nations unies.

«L'inaction du Luxembourg n'est pas une option. Nous ne pouvons pas nous contenter de regarder, les bras croisés. Nous ne devons pas reconnaître ce qu'Israël fait dans les territoires occupés, nous devons faire une distinction claire entre Israël et les colonies dans nos relations, et agir par l'intermédiaire du secteur financier — c'est là le grand levier dont nous disposons.»

FRANZ FAYOT

sensibilisation • plaidoyer • solidarité

Comité pour une Paix Juste au Proche-Orient asbl

ONG de développement - 136-138, rue Adolphe Fischer, L-1521 Luxembourg

IBAN: LU09 0019 2855 6791 9000 BIC: BCEELULL

+352 4 004 2764 | contact@paixjuste.lu | www.paixjuste.lu

