

Projet de loi

relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Prestataires de Services sur Crypto-actifs et portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ;**
- 2° de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ;**
- 3° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays ;**
- 4° de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ;**
- 5° de la loi du 16 mai 2023 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme ;**

en vue de transposer la directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

Avis du Conseil d'État

(19 décembre 2025)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 24 juillet 2025, par le Premier ministre, du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD), de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays, de la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, de la loi du 16 mai 2023 relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Opérateurs de Plateforme, un tableau de correspondance entre la directive à transposer et le projet de loi sous avis, le texte de la directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de l'Ordre des experts-comptables et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 12 septembre et 17 décembre 2025.

Considérations générales

La loi en projet vise à transposer la directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, ci-après « DAC 8 », laquelle poursuit deux objectifs majeurs qui consistent, d'une part, à élargir le champ d'application de la transparence et de l'échange de renseignements fiscaux, en y intégrant les nouveaux types de transactions numériques, notamment celles portant sur les crypto-actifs (articles 1^{er} à 10 et annexe), et, d'autre part, à actualiser et consolider les différents dispositifs d'échange d'informations fiscales introduits lors des modifications successives de la directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE, ci-après « directive 2011/16/UE » (articles 11 à 15).

Le Conseil d'État note que la DAC 8 vise d'abord à permettre aux administrations fiscales des États membres d'acquérir des informations en matière de crypto-actifs et de monnaie électronique qui échappent, à ce jour, à leur connaissance et engendrent ainsi des pertes de recettes fiscales.

La DAC 8 prend, pour ce faire, appui sur les standards internationaux développés au sein du Cadre inclusif de l'OCDE le 26 août 2022, qui comprend à la fois le Cadre de déclaration des Crypto-actifs, ci-après « CDC » ou, en anglais, Crypto-Asset Reporting Framework (CARF) et la version amendée de la Norme commune de déclaration, ci-après « NCD révisée ». Il est également prévu que la DAC 8 poursuit les efforts de réglementation du marché européen des crypto-actifs procédant du règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937, ci-après « règlement MiCA ».

Dans un second temps, la loi en projet propose des modifications ciblées aux autres domaines d'échange d'informations en matière fiscale visant à renforcer l'efficacité du cadre de transparence fiscale luxembourgeois tout en assurant une articulation cohérente entre les différents volets de la coopération administrative en matière fiscale.

Plusieurs modifications sont opérées au sein de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal.

Il s'agit notamment de prévoir un échange automatique sur les revenus tirés de produits d'assurance sur la vie, versés à des bénéficiaires résidents d'un autre État membre à la suite du décès de l'assuré ou encore d'étendre l'échange d'informations en matière de décisions fiscales anticipées concernant une opération ou série d'opérations d'un montant dépassant 1,5 million d'euros ou déterminant la résidence fiscale d'une personne physique.

Il est également prévu de préciser les cas d'utilisation, à des fins autres que fiscales, des informations échangées entre États membres de l'UE en vertu de la directive 2011/16/UE par les autorités compétentes en matière

d'exécution des mesures restrictives, pour renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ainsi que pour l'établissement, l'administration et l'application des droits de douane luxembourgeois.

La loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) est adaptée pour permettre les déclarations prévues par la DAC 8.

Concernant la loi modifiée du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration, les ajustements nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 décembre 2022 dans l'affaire C-694/20, *Orde van Vlaamse Balies*, rendu à propos du secret professionnel des avocats, sont introduits. Le Conseil d'État comprend que les modifications opérées visent à rendre le dispositif national conforme à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La loi du 16 mai 2023 relative à l'échange automatique d'informations par les opérateurs de plateformes numériques est modifiée pour réduire le volume des informations à transmettre par de telles plateformes, lorsqu'elles obtiennent une confirmation directe de l'identité et de la résidence fiscale d'un vendeur par l'intermédiaire d'un service d'identification.

La loi modifiée du 23 décembre 2016 relative à la déclaration pays par pays est modifiée pour prévoir la collecte et la communication du numéro d'identification fiscale pour chaque entité constitutive, lorsque ce numéro a été attribué par une juridiction.

Examen des articles

Article 1^{er}

La disposition sous avis propose de poser les définitions des termes employés des nouvelles obligations de la DAC 8. Il est proposé de procéder par un renvoi aux définitions prévues dans l'annexe à la loi.

Si l'annexe forme partie intégrante du prescrit législatif¹, force est de relever que la rétrogradation des définitions aux confins du texte n'est pas de bonne pratique. Il est généralement préférable, afin que les définitions servent utilement leur office de clarification du sens des termes et du champ d'application du dispositif législatif, qu'elles soient regroupées dans un article placé en tête du dispositif².

Afin d'améliorer la lisibilité du dispositif prévu aux articles 2 à 10 pour transposer la DAC 8, le Conseil d'État suggère de supprimer le renvoi à l'annexe et de replacer les définitions pertinentes dans l'article sous avis.

¹ Avis complémentaire n° 60.916 du 25 avril 2023 du Conseil d'État relatif au projet de loi autorisant le Gouvernement à acquérir un vélodrome et à participer au financement des travaux nécessaires à la construction des équipements et aménagements nécessaires à son exploitation (doc. parl. n° 7956, ad. Amendement 1).

² En ce sens, Marc BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2019, pt. 600.

Article 2

Sans observation.

Article 3

La disposition sous avis fixe l'obligation et les modalités d'enregistrement des opérateurs de crypto-actifs qui sont considérés comme prestataires de services sur crypto-actifs.

Paragraphes 1^{er} à 3

Sans observation.

Paragraphe 4

Le Conseil d'État note que le paragraphe 4 prévoit que l'Administration des contributions directes, ci-après l'« ACD », attribuera un numéro d'identification individuel à chaque opérateur enregistré, tel que requis par le nouvel article 8 *bis quinquies*, paragraphe 7, de la directive 2011/16/UE. Le Conseil d'État donne toutefois à considérer que les opérateurs en question sont déjà identifiés par au moins deux identifiants uniques, à savoir le numéro d'inscription au RCS luxembourgeois et l'identifiant LEI requis par l'article 2 en projet. Dans une approche de simplification administrative, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas judicieux de prévoir que l'un ou l'autre de ces numéros d'identification soit utilisé pour l'identification de l'opérateur enregistré.

Paragraphes 5 à 9

Sans observation.

Paragraphe 10

Le paragraphe 10 précise les modalités de radiation d'un opérateur du registre prévu au paragraphe 8.

Les conditions dont il s'agit sont de quatre ordres. Premièrement, lorsqu'un opérateur notifiera qu'il n'a plus d'utilisateurs devant faire l'objet d'une déclaration dans l'Union, il sera radié. Deuxièmement, lorsque l'ACD aura « des raisons de supposer » qu'un opérateur a cessé son activité, il sera radié. Troisièmement, lorsqu'un opérateur ne remplira plus les conditions du point B 2) de la section III de l'annexe, c'est-à-dire lorsque l'opérateur enregistré ne rentre plus dans le champ matériel de la définition de l'« Opérateur de Crypto-Actifs », il sera radié. Quatrièmement, lorsque l'opérateur recevra, conformément à l'article 8, paragraphe 5, du projet sous avis, une décision de « révocation » du registre pour avoir failli à son obligation de déclaration, il sera également radié du registre.

Le Conseil d'État rappelle que la matière des contributions directes est légalement exclue du champ d'application de la procédure administrative non contentieuse³ et qu'il a été confirmé, en jurisprudence, que cette exclusion

³ Loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, art. 5 : « La présente loi et ses règlements d'exécution ne s'appliquent pas à la matière des contributions directes ».

s'étend à la question de l'échange de renseignements international en matière d'impôts directs⁴. Cette exclusion était toutefois justifiée par le fait que la matière en question faisait l'objet d'« une réglementation exhaustive et respectueuse des droits du contribuable »⁵. Selon le Conseil d'État, les deux régimes de protection des droits procéduraux devraient demeurer équivalents⁶.

Or, dans les situations prévues aux lettres b) et c), l'ACD peut retirer l'enregistrement, c'est-à-dire une décision créatrice de droit dans le chef de l'opérateur, en dehors de toute initiative de l'opérateur et sans qu'il soit prévu un droit pour l'administré d'être informé préalablement de l'intention de retrait et d'être entendu pour, le cas échéant, faire valoir son point de vue, tel que cela est reconnu en droit commun à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979⁷.

Pour le retrait de l'enregistrement prévu aux lettres b) et c), il n'existe en effet aucune obligation évidente et équivalente au droit commun à charge de l'ACD, étant précisé que les paragraphes 204(1) et 205(3) de l'*Abgabenordnung*, qui constituent généralement une application particulière du *Recht auf Gehör* au contribuable⁸, ne visent que l'information préalable à l'émission du bulletin d'imposition et non pas la situation de retrait de l'enregistrement visée par les points précités.

Afin de maintenir la logique d'équivalence souhaitée par le législateur historique, le Conseil d'État suggère d'inclure, dans le dispositif du paragraphe 10, une obligation d'information préalable à l'enregistrement et un droit pour l'opérateur d'être entendu. Le Conseil d'État donne, à ce titre,

⁴ Cour adm., 22 décembre 2022, n° 48088C du rôle, Cour adm., 22 décembre 2022, n° 48089C du rôle et Cour adm., 22 décembre 2022, n° 48090C du rôle : « Les premiers juges ont encore écarté à juste titre la référence faite par l'appelante à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 pour fonder le même moyen relatif au respect d'un délai minimal, étant donné que, premièrement, ledit règlement n'est pas applicable, au vu de l'article 5 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse, à la matière des contributions directes dont relève l'échange de renseignements international en matière d'impôts directs ».

⁵ Projet de loi réglant la procédure administrative non contentieuse, doc. parl. n° 2209⁰, commentaire sur le projet d'article 4, *Comptes-rendus 1977-78*, p. 2422.

⁶ Avis du Conseil d'État n° 61.390 du 11 juillet 2023 sur le projet de loi portant modification - de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») ; - de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale ; - de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; - de la loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises et portant modification de - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ; - la loi générale des impôts (« *Abgabenordnung* ») ; - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ; - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ; - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale (doc. parl. n° 8186 ; pp. 2-3).

⁷ Règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes, art. 9 : « Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir. – Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations. – Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne. – L'obligation d'informer la partie concernée n'existe que pour autant que l'autorité compétente est à même de connaître son adresse. Les notifications sont valablement faites à l'adresse indiquée par la partie ou résultant de déclarations officielles. ».

⁸ Par exemple, Cour adm., 15 juin 2023, n° 48144C du rôle.

à considérer que l'opérateur qui subit une révocation telle que prévue à l'article 8, paragraphe 5, et qui est, de ce fait, radié du registre au titre de la lettre d) de la disposition sous avis, bénéficie d'un droit à l'information au moyen de deux rappels lui envoyés et conditionnant la possibilité pour l'ACD de prononcer la sanction, contrairement aux autres cas de radiation prévus au paragraphe 10 de l'article sous revue pour lesquels aucun rappel ou information préalable ne sont prévus.

Paragraphe 11

La disposition sous avis prévoit les conditions du réenregistrement d'un opérateur qui aura reçu une décision de révocation de son enregistrement en application de l'article 8, paragraphe 5. Il est prévu, dans un tel cas, que le réenregistrement est soumis à la condition pour l'opérateur en cause de fournir des « garanties suffisantes de son engagement à remplir les obligations en matière de déclaration ». Le Conseil d'État note que lesdites garanties ne sont cependant pas définies dans le libellé en projet.

Article 4

Paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Paragraphe 2

La disposition sous avis vise, notamment, à imposer une obligation de conservation des registres des démarches entreprises et de toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration pour une période de dix ans à l'issue de l'année civile durant laquelle le prestataire de services sur crypto-actifs déclarant est tenu de communiquer des informations.

Le Conseil d'État considère que le point de départ du délai de conservation des registres et informations n'est pas clairement fixé par les termes « à l'issue de l'année civile durant laquelle ils sont tenus de communiquer les informations ». En effet, l'issue de l'année peut tout autant signifier le 31 décembre de l'année ou le 1^{er} janvier de l'année suivante. Le Conseil d'État demande donc, sous peine d'opposition formelle, que le mode de détermination du point de départ du délai de conservation soit fixé afin d'éviter toute ambiguïté sur le jour à prendre en compte pour computer le délai.

Si les auteurs considèrent que la date à prendre en compte est le 31 décembre de l'année concernée, le Conseil d'État propose la reformulation suivante :

« (2) Les Prestataires de services sur Crypto-actifs déclarants n'adoptent pas de pratiques ayant pour but de contourner la communication d'informations. Ils sont tenus de conserver des registres des démarches entreprises et de toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration énoncées dans la présente loi, pour une période de dix ans à partir du 31 décembre de l'année civile durant

laquelle ils sont tenus de communiquer les informations visées à l'article 5 paragraphe 1^{er}. »

Si les auteurs donnent leur préférence à la fixation du point de départ du délai au 1^{er} janvier de l'année suivante, la disposition sous avis pourrait être reformulée comme suit :

« (2) Les Prestataires de services sur Crypto-actifs déclarants n'adoptent pas de pratiques ayant pour but de contourner la communication d'informations. Ils sont tenus de conserver des registres des démarches entreprises et de toute information utilisée en vue d'assurer l'exécution des procédures de diligence raisonnable et des obligations de déclaration énoncées dans la présente loi, pour une période de dix ans à partir du 1^{er} janvier de l'année civile suivant celle durant laquelle ils sont tenus de communiquer les informations visées à l'article 5 paragraphe 1^{er}. »

Paragraphe 3

Sans observation.

Article 5

Paragraphe 1^{er}

La disposition sous avis fixe le délai dans lequel les prestataires devront remplir leur obligation de communication des informations, à savoir avant le 30 juin de l'année qui suit l'année à laquelle les informations communiquées se rapportent.

À l'alinéa 2 de la disposition sous avis, il est prévu que « [l]es premières informations sont communiquées pour les années civiles à compter du 1^{er} janvier 2026 ».

Le Conseil d'État comprend que cette disposition vise à préciser que, nonobstant le fait que la loi en projet est prévue pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026, il ne sera pas requis des prestataires qu'ils communiquent des informations reçues avant l'entrée en vigueur de la loi. Comme l'expliquent les auteurs au commentaire, la première communication n'est pas attendue au 30 juin 2026, laquelle serait la date logique en application de la règle de l'alinéa 1^{er}, mais au 30 juin 2027. Le Conseil d'État considère qu'il serait plus judicieux d'omettre l'alinéa 2 et de prévoir une entrée en vigueur différée de l'obligation prévue à l'alinéa 1^{er}. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, à ses observations à l'égard de l'article 17 de la loi en projet.

Paragraphe 2

Sans observation.

Paragraphe 3

La disposition sous avis liste les informations qui devront être communiquées par le Prestataire.

À la lettre c), iv) à ix), le libellé en projet prévoit la communication de la « juste valeur de marché totale » de certains types de transactions. La notion de « juste valeur de marché totale » n'est cependant pas définie dans la directive ou dans le dispositif national de transposition.

Le Conseil d'État comprend qu'il faut ici faire référence à la notion de « juste valeur » de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil⁹, transposée en droit comptable luxembourgeois aux articles 64*bis* à 64*nonies* de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales.

Si une autre définition de l'évaluation à la juste valeur de marché est préférée par les auteurs, il serait nécessaire de la définir.

Paragraphes 4 et 5

Sans observation.

Article 6

Paragraphes 1^{er} et 2

Sans observation.

Paragraphe 3

La disposition sous avis prévoit que « [l]es premières informations sont communiquées pour toute année civile à compter du 1^{er} janvier 2026 ».

Le Conseil d'État comprend que cette disposition vise à préciser que, nonobstant le fait que la loi en projet est prévue pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2026, il ne sera pas requis des prestataires qu'ils communiquent des informations reçues avant l'entrée en vigueur de la loi. Comme l'expliquent les auteurs au commentaire de l'article 6, paragraphe 3, sous avis, la première communication n'est pas attendue au 30 juin 2026, laquelle serait la date logique en application de la règle de l'alinéa 1^{er}, mais au 30 juin 2027. Le Conseil d'État considère qu'il serait plus judicieux d'omettre l'alinéa 2 et de prévoir une entrée en vigueur différée de l'obligation prévue à l'alinéa 1^{er}. Le Conseil d'État renvoie, sur ce point, à son commentaire à l'égard de l'article 17 de la loi en projet.

Paragraphe 4

Sans observation.

⁹ Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, article 8.

Paragraphe 5

La disposition sous avis prévoit qu'un règlement grand-ducal interviendra pour définir les juridictions tierces à l'Union européenne pour lesquelles un échange réciproque et automatique d'informations sera « activé », c'est-à-dire lorsque l'État se trouvera dans l'une des situations visées aux paragraphes 11 et 12 de l'article 8 *bis quinquies* de la directive 2011/16/UE.

Le Conseil d'État comprend que l'intention des auteurs est de garantir la sécurité des acteurs du marché et que ledit règlement aura ainsi un intérêt essentiellement documentaire des différents accords qui pourraient être conclus dans le cadre d'un échange. Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur la portée normative du règlement envisagé. Si ce dernier est tout simplement constitué d'une liste récapitulative des juridictions, hors Union européenne avec lesquelles le Luxembourg échange des informations, le Conseil d'État est d'avis qu'un tel règlement ne serait pas normatif et serait donc inutile. Dans cette mesure, il conviendrait d'omettre le paragraphe sous avis.

Le Conseil d'État donne à considérer que l'objectif de sécurité juridique invoqué par les auteurs pourrait tout autant être rempli par une simple circulaire de l'ACD.

Article 7

Paragraphe 1^{er}

Sans observation.

Paragraphe 2

Selon le Conseil d'État, le renvoi à certaines dispositions de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») n'est pas nécessaire dans la mesure où ses dispositions devraient s'appliquer en tout état de cause, lorsque la loi en projet n'en dispose pas autrement. Le paragraphe sous avis est donc à omettre comme étant sans apport normatif.

Paragraphes 3 et 4

Sans observation.

Paragraphe 5

La disposition sous avis prévoit que « les pouvoirs d'investigation de l'ACD se prescrivent par dix ans à compter de la fin de l'année civile durant laquelle le Prestataire de Services sur Crypto-actifs déclarant est tenu de communiquer les informations visées à l'article 5, paragraphe 2 ». Le Conseil d'État suggère de remplacer le verbe « prescrire » par le verbe « cesser ».

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la disposition sous avis implique que l'ACD puisse, pendant la période considérée de dix ans, solliciter la communication de toutes les informations auxquelles la loi lui donne accès, en ce compris les informations recueillies par les prestataires au titre de l'article 3, paragraphe 6, de la loi modifiée du

12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et auxquelles le paragraphe 3 de l'article 7 sous avis fait référence. Or, l'article 3, paragraphe 6, de la loi du 12 novembre 2004 précité prévoit une obligation de conservation des informations d'une durée de seulement cinq années à partir de la fin de la relation d'affaires. Ainsi, dans certaines situations, la disposition sous avis permettrait à l'ACD de solliciter la communication d'informations que le prestataire n'est peut-être plus légalement tenu de conserver.

Article 8

Paragraphes 1^{er} à 3

Les paragraphes sous avis définissent les sanctions pécuniaires afférentes à la violation des obligations prévues par le dispositif en projet.

Le Conseil d'État relève que le libellé de chacune des trois incriminations sous revue emploie une formule selon laquelle l'opérateur qui est le prestataire « peut encourir une amende ». Or, il ressort du commentaire de l'article sous revue que, dans les hypothèses visées aux paragraphes 1^{er} et 3, l'opérateur de crypto-actifs est respectivement sanctionné d'une amende forfaitaire de 5 000 euros et d'une amende pouvant atteindre un montant maximal de 250 000 euros. Toujours selon le commentaire des articles, dans le cas de figure visé au paragraphe 2, une amende forfaitaire de 5 000 euros « peut être infligée » à l'opérateur de crypto-actifs. Le Conseil d'État constate donc une contradiction entre le libellé de l'article sous revue et son commentaire.

Par ailleurs, l'emploi du verbe pouvoir est source d'arbitraire¹⁰. En matière de sanctions, l'article 19 de la Constitution requiert le respect du principe de la légalité des peines et du principe de la spécification de l'incrimination. En ce qui concerne plus particulièrement la spécification de l'incrimination¹¹, les comportements qui seront sanctionnés doivent être formulés avec un degré de précision suffisant pour permettre à la personne concernée de cerner les actes qui l'exposeront à des poursuites et, le cas échéant, à des sanctions¹².

Sous ce rapport, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé projeté et demande aux auteurs d'aligner le libellé de la disposition sous revue aux explications fournies au commentaire des articles en précisant dans quelles hypothèses l'opérateur de crypto-actifs est effectivement sanctionné et dans quelles hypothèses il risque seulement d'être sanctionné.

Les paragraphes 1^{er} et 2 introduisent une amende forfaitaire de 5 000 euros pour sanctionner les violations aux obligations d'enregistrement de l'article 3 et de communication d'information de l'article 5. À cet égard, le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs sur le fait que

¹⁰ Cf. supra, article 2, paragraphe 10, en projet.

¹¹ Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés », Cour constitutionnelle, arrêt n° 00138 du 6 juin 2018 (Mém. A n° 459 du 8 juin 2018).

¹² Avis du Conseil d'État n° 60.531 du 16 novembre 2021 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS (doc. parl. n° 7767⁴, pp. 25 et 26).

l'incrimination fonctionne de manière binaire : soit le prestataire a émis les notifications, soit il ne l'a pas fait. De ce fait, l'émission d'une notification erronée n'est pas sanctionnée par les paragraphes précités.

Paragraphe 4

Le paragraphe sous avis prévoit que la compétence de fixation des amendes prévues aux paragraphes 1^{er} à 3 est confiée au « bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts ». Afin d'éviter toute confusion, le Conseil d'État demande que le texte soit reformulé comme suit :

« (4) ~~€~~Les amendes visées aux paragraphes 1^{er} à 3 sont fixées par le bureau de la retenue d'impôt sur les intérêts. »

Paragraphes 5 et 6

Sans observation.

Article 9

Selon le Conseil d'État, la précision à l'article 9 selon laquelle « [d]ans tous les cas où la présente loi n'en dispose autrement, les dispositions de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« *Steueranpassungsgesetz* ») et de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« *Abgabenordnung* ») s'appliquent » n'est pas nécessaire dans la mesure où ces dispositions devraient s'appliquer en tout état de cause, lorsque la loi en projet n'en dispose pas autrement et est donc à omettre comme étant sans apport normatif.

Articles 10 à 16

Sans observation.

Article 17

Le Conseil d'État comprend que la disposition sous avis vise à prévoir une entrée en vigueur à date fixe de la loi en projet.

Le Conseil d'État rappelle sa proposition de prévoir que les articles 5, paragraphe 1^{er}, et 6, paragraphe 3, entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2027. L'article 17 pourrait, si cette proposition est suivie, être reformulé comme suit :

« (1) La présente loi ~~est applicable à partir du~~ entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, les articles 5, paragraphe 1^{er}, et 6, paragraphe 3, entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2027. »

Annexe

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État se doit de constater que, dans plusieurs passages du texte, l'usage de la virgule n'est pas conforme aux règles de ponctuation. Certaines virgules sont placées à des endroits inappropriés, tandis qu'à d'autres endroits des virgules nécessaires sont omises. Le Conseil d'État se dispense de relever les endroits pertinents de façon détaillée et demande aux auteurs de procéder aux redressements qui s'imposent.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte et détaillée les textes auxquels il est renvoyé. Par ailleurs, lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules. Finalement, pour ce qui est des dispositions autonomes, lorsqu'il est renvoyé à une lettre A, B, C, ... ou à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le mot « lettre » avant la lettre référée, et non le mot « point » et lorsqu'il est renvoyé à un numéro, il y a lieu d'utiliser le mot « point ». À titre d'exemple, à l'article 3, paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « conformément à l'annexe, section I, lettre A, point 2, lettres a) à d), ou lettre B ». Ceci vaut également pour les renvois internes à l'annexe.

Concernant les dispositions autonomes, pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Ces énumérations sont elles-mêmes subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... En procédant ainsi, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, à titre d'exemple, il y a lieu d'écrire à l'article 4, paragraphe 3, « soixante jours ».

Lors des références au dispositif à la loi en projet sous avis, le Conseil d'État constate que sa date fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée aux endroits pertinents. Par ailleurs, il convient d'insérer systématiquement le mot « du » avant cette date.

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Intitulé

Il convient de remplacer les mots « en vue de transposer » par les mots « en vue de la transposition de ».

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il convient d'écrire « directive (UE) 2023/2226 du Conseil du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ». Cette observation vaut également pour le préambule, à l'endroit du premier visa.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Article 2

Étant donné que le règlement européen visé a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après son intitulé. Cette observation vaut également pour l'article 12, point 12°, à l'annexe I, section VIII, lettre A, point 12), à insérer.

Il convient d'écrire « Registre de commerce et des sociétés ».

Article 3

Aux paragraphes 2 et 3, les mots « Nonobstant le » et « Nonobstant les » sont à remplacer respectivement par les mots « Sans préjudice du » et « Sans préjudice des ».

Au paragraphe 3, le mot « paragraphe » est à écrire au pluriel.

Au paragraphe 5, lettre d), et ne s'agissant pas d'une définition reprise à l'annexe, le mot « Juridiction » est à écrire avec une lettre initiale « j » minuscule.

Au paragraphe 8, le qualificatif « *bis* » est à accoler au numéro d'article. Cette observation vaut également pour l'annexe, section III, lettre F, point 5.

Au paragraphe 11, le mot « la » après les mots « qu'à » est à omettre.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, il est suggéré de reformuler l'alinéa 2 comme suit :
« Les premières informations sont communiquées pour les années civiles commençant le 1^{er} janvier 2026. »

Chapitre 4

À l'intitulé du chapitre sous examen, le mot « communications » est à écrire au singulier.

Article 6

Il est suggéré de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« (3) Les premières informations sont communiquées pour toute année civile commençant au 1^{er} janvier 2026. »

Article 8

Au paragraphe 6, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre initiale « t » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 13, point 2°, à l'article 3, paragraphe 3, dans sa teneur proposée.

Article 9

Il est suggéré de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 9.** Sauf dispositions contraires de la présente loi, les dispositions de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») et de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») s'appliquent. »

Article 10

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « lorsqu'ils traitent des données à caractère personnel ».

Au paragraphe 4, il est recommandé de remplacer les mots « aux fins de la présente loi » par les mots « pour l'application de la présente loi ».

Chapitre 7

En ce qui concerne la présentation des dispositions modificatives du texte en projet sous revue, il est signalé que, pour autant que dans un acte les dispositions autonomes soient reprises sous des chapitres, les dispositions modificatives sont en principe regroupées sous un seul chapitre. Toutefois, s'il y a plusieurs actes qu'il s'agit de modifier et si le nombre des modifications y relatives s'avère trop important, il est indiqué de regrouper les modifications relatives à un même acte sous un chapitre distinct, tout en reprenant chaque modification sous un article particulier. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 7 prendra la teneur suivante :

« Chapitre 7 – Modification de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal ».

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » ... Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre.

Article 11

Conformément à l'observation relative à la présentation des dispositions modificatives ci-avant, l'article sous examen est à restructurer et à reformuler comme suit :

« **Art. 11.** L'article 2 de la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal est modifié comme suit :

1° À la lettre q), point 4, le mot « ; et » est remplacé par les mots « , ou à la question de savoir si une personne physique est ou non résidente fiscale au Grand-Duché du Luxembourg ; ».

2° À la lettre v), deuxième phrase, le point final est remplacé par un point-virgule.

3° À la suite de la lettre v), il est ajouté une lettre w) nouvelle, libellée comme suit :

« w) [...]. ».

Art. 12. L'article 9*bis* de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 1*ter* est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« [...] ».

2° À la suite du paragraphe 1*ter*, il est ajouté un paragraphe 1*quater* nouveau, libellé comme suit :

« (1*quater*) [...]. »

Art. 13. L'article 9*ter* de la même loi est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 4 est complété comme suit :

« [...] ».

2° Le paragraphe 6 est modifié comme suit :

a) À la lettre l), le point final est remplacé par un point-virgule.

b) À la suite de la lettre l), il est ajouté une lettre m) nouvelle, libellée comme suit :

« m) [...]. »

c) Le paragraphe est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :

« [...] ».

3° À la suite du paragraphe 6, il est ajouté un paragraphe 6*bis* nouveau, libellé comme suit :

« (6*bis*) [...]. »

Art. 14. À la suite de l'article 9*ter* de la même loi, il est ajouté un article 9*quater* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 9*quater*. [...]. »

Art. 15. L'article 17 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la deuxième phrase est remplacée par la phrase suivante :

« [...] ».

2° Le paragraphe 2 est modifié comme suit :

a) À l'alinéa 1^{er}, première phrase, les mots [...].

b) À la suite de l'alinéa 2, il est ajouté un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

« [...] ».

3° Au paragraphe 3, alinéa 2, les mots [...]. »

En ce qui concerne la présentation, les articles 12 à 15 sont à adapter dans le même sens.

Au point 1°, il est signalé que les mots à remplacer ne sont pas à faire figurer en caractères italiques.

Au point 3° à l'article 9*bis*, paragraphe 1*ter*, il est suggéré de remplacer les mots « Pour les périodes imposables débutant le 1^{er} janvier 2030 ou après cette date » par les mots « Pour les périodes imposables à partir du 1^{er} janvier 2030 ». Par analogie, cette observation vaut également pour les points 6°, à l'article 9*ter*, paragraphe 6, lettre m), à insérer, et 8°, à l'article 9*ter*, paragraphe 6*bis*, à insérer, ainsi que pour l'article 13, point 3°, à l'article 5, alinéa 1^{er}, lettre b), deuxième phrase, à insérer.

Au point 7°, à l'article 9*ter*, paragraphe 6, alinéa 2, à insérer, il convient d'écrire « Par dérogation aux lettres a) et k), ».

Au point 9°, l'article 9*quater*, à insérer, est à entourer de guillemets.

Au point 9°, à l'article 9*quater*, paragraphe 3, à insérer, il est proposé de faire abstraction de la subdivision figurant sous i).

Au point 11°, lettre b), à l'article 17, paragraphe 2, alinéa 3, à insérer, il convient d'ajouter le mot « la » avant les mots « mise en œuvre ».

Article 12

Au point 2°, phrase liminaire, les mots « phrase introductive » sont à remplacer par les mots « phrase liminaire ».

Au point 8°, à l'annexe I, section VII, lettre *Abis*, à insérer, et dans un souci d'harmonisation avec le texte à modifier, l'indication de la lettre « *Abis*. » est à faire figurer en caractères gras.

Au point 10°, à l'annexe I, section VIII, lettre A, numéro 6), alinéa 3, première phrase, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer le mot « de » après les mots « Aux fins ».

Au point 10°, à l'annexe I, section VIII, lettre A, numéro 6), alinéa 3, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer une parenthèse fermante après le nombre « 10 », pour écrire « numéro 10) ».

Au point 11°, il convient d'écrire « À l'annexe I, » et « les mots « [...] » sont remplacés par les mots ~~suivants~~ « [...] » ».

Au point 12°, à l'annexe I, section VIII, lettre A, numéro 12), à insérer, le mot « Règlement » est à écrire avec une lettre initiale minuscule et il y a lieu de remplacer « no » par la forme abrégée « n° », ceci à deux reprises.

Au point 17°, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer une espace entre les mots « À l'annexe I, » et les mots « section VIII, ».

Au point 19°, phrase liminaire, le mot « Section » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Article 13

Au point 3°, phrase liminaire, le Conseil d'État signale que la formule « est complété par » signifie que l'on se place à la fin de la subdivision considérée pour insérer une disposition, ce qui rend les mots « *in fine* » superflus.

Article 14

Au point 1°, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer des exposants « ° » après les numéros des points auxquels il est fait référence, pour écrire « point 10° » et « point 11° ».

Au point 1°, à l'article 1^{er}, point 11°, à insérer, il y a lieu de supprimer les mots « de la part » y figurant en trop.

Article 15

Aux points 3°, phrase liminaire, 4° et 5°, phrase liminaire, les mots « Annexe » et « Section » sont à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Au point 5°, phrase liminaire, la parenthèse fermante après le chiffre « 4 » est à supprimer.

Article 16

L'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation est à rédiger de la manière suivante :

« **Art. [...]**. La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] relative à l'échange automatique et obligatoire des informations déclarées par les Prestataires de Services sur Crypto-actifs ». »

Article 17

L'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. [...]**. La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2026. »

Annexe

À la section I, lettre A, point 2, lettre d), il convient soit d'insérer le mot « qui » après les mots « personne physique », soit de remplacer le mot « a » par celui de « ayant ».

À la section II, lettre A, point 1, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « Pour ~~les~~ l'Utilisateur individuel de Crypto-actifs préexistant, le Prestataire de Services sur Crypto-actifs déclarant [...] ».

À la section II, lettre B, point 2, lettre a), première et deuxième phrases, la date relative à l'acte en question fait défaut. En l'espèce, il convient d'écrire « loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ». Cette observation vaut également pour la section III, lettre F, point 1.

À la section III, lettre A, point 4, lettre b), le mot « ni » est à supprimer pour être superfétatoire.

À la section III, lettre B, point 1, il est signalé que, lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

À la section III, lettre B, point 4, il y a lieu d'insérer une parenthèse fermante après le nombre 16, pour écrire « point 16) ».

À la section III, lettre D, point 9, alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire « Pour l'application de la présente loi, les termes "Personnes détenant le contrôle" sont interprétés d'une manière compatible avec les termes « bénéficiaire effectif » au sens de la loi [...] ».

À la section III, lettre E, point 5, alinéa 3, première phrase, les mots « point iii » sont à remplacer par ceux de « sous iii » et il y a lieu d'ajouter des guillemets « " » avant les mots « autres opérations d'investissement ».

À la section III, lettre F, point 3, deuxième phrase, il convient d'écrire « pour cent » en toutes lettres.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 19 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch