

Projet de loi

portant :

- 1° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds ;**
- 2° mise en œuvre 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 ;**
- 3° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 ;**
- 4° transposition de l'article 38 du règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 ;**
- 5° mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité ; et**
- 6° modification de :**
 - a) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;**
 - b) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**

- c) la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;**
 - d) la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;**
 - e) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
 - f) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers**
-

Avis du Conseil d'État

(22 octobre 2024)

En vertu de l'arrêté du 21 mai 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis 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, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un tableau de concordance entre le texte de l'article 38 du règlement (UE) n° 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 et les dispositions du projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », les textes coordonnés, par extraits, des lois que le projet de loi sous rubrique tend à modifier ainsi que le texte des règlements européens qui sont mis en œuvre par le projet de loi sous avis.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 3 octobre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a essentiellement pour but de mettre en œuvre deux règlements européens qui touchent aux marchés de crypto-actifs.

Il s'agit d'abord 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 (UE) 2023/1114 », qui fait partie du paquet sur la finance numérique adopté par la Commission européenne en septembre 2020 et qui établit des règles uniformes pour les émetteurs de crypto-actifs qui ne sont pas réglementés par d'autres actes de l'Union européenne et pour les prestataires de services liés à ces crypto-actifs.

Le projet de loi sous avis met ensuite en œuvre le règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs

et modifiant la directive (UE) 2015/849, ci-après « règlement (UE) 2023/1113 », qui constitue une refonte du règlement (UE) 2015/847 sur les informations accompagnant les transferts de fonds, dispositif qui établit des règles relatives aux informations sur les donneurs d'ordre et les bénéficiaires de fonds accompagnant les transferts de fonds. Ce dispositif est désormais élargi de façon à couvrir également les transferts de crypto-actifs. Ce même règlement modifié par ailleurs, à travers son article 38, un certain nombre de dispositions de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission et ceci afin d'aligner la réglementation afférente sur les dispositions du règlement (UE) 2023/1114 précité.

Enfin, le projet de loi prête son cadre pour la mise en œuvre de deux règlements européens qui n'ont aucun lien avec les deux règlements précités relatifs aux marchés de crypto-actifs, à savoir :

- le règlement (UE) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds,
et
- le règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité.

Le Conseil d'État note que cette façon de procéder qui consiste à légiférer moyennant un unique projet de loi sur des matières qui n'ont aucun lien entre elles est à éviter dans la mesure où elle nuit à la lisibilité de la législation. Ceci est d'autant plus vrai qu'en l'occurrence la mise en œuvre des quatre règlements européens se fait essentiellement moyennant des modifications apportées à la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers, loi qui en elle-même couvre des matières très différentes.

Enfin, les auteurs du projet de loi ont profité de l'occasion pour apporter des modifications ponctuelles à un certain nombre de lois régissant les activités du secteur financier, ici encore sans qu'il y ait un lien avec les autres matières traitées par le dispositif.

Examen des articles

Chapitre 1^{er} – Modification de la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 ajoute un nouveau chapitre 4^{sexies} comportant 11 articles numérotés de 20-26 à 20-36 à la loi précitée du 16 juillet 2019 en vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1114.

Articles 20-26 et 20-27

Sans observation.

Article 20-28

L'article sous avis énumère les pouvoirs de surveillance et d'enquête dont disposera la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF », pour garantir le respect du dispositif mis en place par le règlement européen (UE) 2023/1114.

Il met ainsi tout d'abord en œuvre, au niveau de ses paragraphes 1^{er} et 2, les dispositions de l'article 94, paragraphes 1^{er}, 3, et 6, du règlement (UE) 2023/1114 en reprenant pratiquement mot par mot le libellé en vue de l'énumération des pouvoirs dont l'autorité de surveillance doit disposer au minimum dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.

Le paragraphe 1^{er} reprend les pouvoirs généraux dont disposera la CSSF, le paragraphe 2 ajoutant un certain nombre de pouvoirs plus spécifiques centrés sur les abus de marché pouvant être commis en relation avec des opérations sur des crypto-actifs.

Le Conseil d'État note un certain nombre d'imprécisions et de formulations laissant une grande marge d'appréciation à la CSSF dans l'exercice de ses pouvoirs.

Ainsi, et à titre d'exemple, le Conseil d'État renvoie au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 22, d'après lequel la CSSF pourra « prendre tout type de mesures pour faire en sorte qu'un offreur, une personne qui demande l'admission à la négociation des crypto-actifs, un émetteur d'un jeton se référant à un ou des actifs ou d'un jeton de monnaie électronique ou un prestataire de services sur crypto-actifs respectent le règlement (UE) 2023/1114, y compris exiger la cessation de toute pratique ou conduite que la CSSF estime contraire au règlement (UE) 2023/1114 ». Le Conseil d'État fait remarquer que d'après l'article 94, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, du règlement (UE) 2023/1114, il ne peut s'agir que de mesures liées à des pouvoirs expressément accordés par le droit national à l'autorité compétente.

Ces imprécisions et formulations étant cependant le fait du législateur européen, le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation de principe à l'encontre du dispositif.

Le Conseil d'État constate encore qu'aux points 23 et 26 du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les auteurs du projet de loi ont choisi de limiter le champ d'application des pouvoirs y visés – il s'agit notamment du pouvoir de procéder à des inspections – aux personnes soumises à la surveillance prudentielle de la CSSF, là où le règlement (UE) 2023/1114 vise indistinctement toute personne. Cette façon de procéder n'est pas autrement justifiée, les auteurs du projet de loi se contentant de préciser à l'endroit du commentaire relatif au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 23, que le pouvoir de procéder à des inspections sur place et à des enquêtes auprès de personnes soumises à sa surveillance « est à lire ensemble avec le pouvoir complémentaire visé au paragraphe 2, point 3, dont est investie la CSSF pour veiller au respect des dispositions du titre VI du règlement (UE) 2023/1114 relatives aux abus de marché portant sur des crypto-actifs ». Le fait que ce dernier pouvoir, qui permet de pénétrer dans les locaux de toute personne physique et morale afin de saisir des documents et des données, peut être exercé à l'égard de toute personne physique ou morale n'est cependant pas de nature à expliquer la limitation du champ d'application des dispositions précitées figurant au paragraphe 1^{er}. Partant, le Conseil d'État s'oppose formellement aux textes figurant sous les points 23 et 26 au motif qu'ils entravent l'applicabilité directe du règlement.

Les paragraphes 3 et 4 confèrent à la CSSF des pouvoirs non expressément prévus par le règlement (UE) 2023/1114. Il s'agit en fait de préciser la manière dont la CSSF assurera le respect d'un certain nombre d'obligations qui sont imposées à travers l'article 88, paragraphe 3, et les articles 68, paragraphe 9, et 76, paragraphe 15, aux prestataires de services sur crypto-actifs par le règlement (UE) 2023/1114. Cette façon de procéder contribuant, comme l'affirment les auteurs du projet de loi, à améliorer la sécurité juridique du dispositif, le Conseil d'État y marque son accord.

Articles 20-29 et 20-30

L'article 20-29 traite des conditions sous lesquelles la CSSF pourra effectuer certaines inspections sur place et procéder à cette occasion à des saisies de documents et de données ou encore exiger les enregistrements de données relatives au trafic détenus par les fournisseurs de services de communications électroniques et les opérateurs de réseaux de communications publics. Il prévoit plus particulièrement que la CSSF doit disposer d'une autorisation judiciaire lorsqu'elle exerce ces pouvoirs en dehors de l'assentiment des personnes concernées. L'article 20-30 définit ensuite le régime des inspections sur place.

Le Conseil d'État note que le champ de ces éléments procéduraux destinés à protéger les intérêts des personnes visées par les mesures prises par la CSSF, et en l'occurrence plus particulièrement les intérêts des personnes qui doivent se soumettre à une inspection sur place, est limité d'un double point de vue. Tout d'abord, seules des personnes qui ne sont pas des personnes soumises à la surveillance prudentielle de la CSSF bénéficieront de ce dispositif. Il ne s'appliquera pas lors de l'exercice par la CSSF de son pouvoir de procéder à des inspections au titre de ses pouvoirs généraux qui

est limité aux personnes soumises à sa surveillance prudentielle. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 20-28, paragraphe 1^{er}, point 23. Le dispositif sous revue ne jouera ensuite qu'en présence du cas de figure visé à l'article 20-28, paragraphe 2, point 3, c'est-à-dire une possible atteinte à la législation sur les abus de marché qui nécessite d'apporter la preuve d'un cas d'opération d'initié ou de manipulation de marché.

Pour le surplus, le Conseil d'État constate que les deux dispositifs proposés correspondent pour ce qui est de l'article 20-29 aux dispositions figurant à l'article 5 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché et à l'article 8 de la loi du 16 juillet 2019 relative aux prospectus pour valeurs mobilières et en ce qui concerne l'article 20-30 au régime des inspections sur place instauré par l'article 6 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché ainsi que par l'article 9 de la loi du 16 juillet 2019 relative aux prospectus pour valeurs mobilières.

Articles 20-31, 20-32 et 20-33

Les articles sous revue mettent en place deux arsenaux de sanctions, l'un administratif et l'autre pénal.

Ils mettent ainsi en œuvre l'article 111 du règlement (UE) 2023/1114. L'article 111 prévoit tout d'abord en son paragraphe 1^{er} que, sans préjudice de toute sanction pénale et des pouvoirs de surveillance et d'enquête des autorités compétentes énumérées à l'article 94, les États membres, conformément au droit national, prévoient que les autorités compétentes sont dotées du pouvoir de prendre des sanctions administratives et autres mesures administratives appropriées par rapport aux infractions qui sont dans la foulée détaillées. Le règlement européen énumère ensuite dans son paragraphe 2 les sanctions administratives et autres mesures administratives qui doivent au moins figurer dans le catalogue de sanctions nationales.

Le Conseil d'État note qu'au niveau de l'article 20-31, les auteurs du projet de loi ont suivi la structure du dispositif proposée par le règlement (UE) 2023/1114. Le texte qu'ils proposent distingue ainsi entre la violation des dispositions en relation avec la législation sur les marchés et les sanctions qui peuvent être infligées dans ce contexte (paragraphe 4 et 5) et l'ensemble des autres dispositions pouvant être sanctionnées, avec ici encore à la clé un catalogue de sanctions adapté (paragraphe 1^{er} à 3). Un paragraphe 6 complète le dispositif en permettant à la CSSF de prononcer une amende d'ordre à l'endroit de ceux qui font obstacle à l'exercice de ses pouvoirs de surveillance et d'enquête, qui ne donnent pas suite à ses injonctions ou qui ont sciemment donné des informations inexactes ou incomplètes suite à certaines demandes formulées par la CSSF.

La catégorisation des comportements sanctionnables que comporte la structure proposée permet de calibrer ensuite les sanctions correspondantes, ce que le Conseil d'État approuve dans la perspective du respect du principe de proportionnalité. Par ailleurs, les auteurs du projet de loi ont choisi de préciser les références aux articles du règlement (UE) 2023/1114 dont la violation peut amener la CSSF à infliger des sanctions administratives, ce qui rend le dispositif conforme au principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire du principe de la légalité des peines consacré à l'article 19 de la Constitution. En ce qui concerne le catalogue des sanctions, le Conseil

d'État constate que le catalogue prévu par le règlement européen a été complété par le pouvoir donné à la CSSF de prononcer des avertissements ou des blâmes.

Pour ce qui est du détail du texte, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence de l'insertion d'un point 5 au paragraphe 1^{er} qui sanctionne les « cas de refus de coopérer ou de se soumettre à une enquête, une inspection ou une demande, conformément à l'article 20-28, paragraphe 2, points 1, 2, 3, 5, 7 et 8 ». Les dispositions auxquelles se réfère le point 5 ont en effet trait à des pouvoirs de surveillance et d'enquête que la CSSF exerce en relation avec la législation sur les abus de marché. La disposition aurait dès lors plutôt sa place dans le bloc formé par les paragraphes 4 et 5. Alternativement, le Conseil d'État se demande si le dispositif figurant au paragraphe 6 ne serait pas suffisant en l'occurrence.

Le Conseil d'État attire encore l'attention des auteurs du projet de loi sur le renvoi opéré au niveau de l'article 20-31, paragraphe 1^{er}, point 2, aux dispositions de l'article 25, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2023/1114. L'article du règlement européen impose aux émetteurs de jetons se référant à un ou des actifs de notifier à l'autorité compétente de leur État membre d'origine toute modification envisagée de leur modèle d'entreprise qui est susceptible d'exercer une influence significative sur la décision d'achat de tout détenteur ou détenteur potentiel de jetons. La disposition européenne énumère ensuite une liste non limitative de modifications importantes qui doivent être notifiées à l'autorité compétente sous peine pour l'émetteur de jetons de se voir imposer des sanctions administratives substantielles. Le dispositif en cause est, du fait de son imprécision, source d'insécurité juridique, insécurité juridique qui trouve cependant son origine dans le texte européen. La CSSF devra dès lors veiller à appliquer la disposition en question en toute transparence en précisant, à travers des circulaires, les obligations des émetteurs à ce niveau.

L'article 20-32 a pour objet de sanctionner pénalement ceux qui ont sciemment contrevenu aux dispositions des articles 89, 90 ou 91, du règlement (UE) 2023/1114 qui traitent des abus de marché en matière de crypto-actifs, à savoir opérations d'initiés, divulgation illicite d'informations privilégiées et manipulations de marché. Le Conseil d'État constate que ces mêmes faits sont également sanctionnés administrativement à travers les dispositions de l'article 20-31, paragraphe 4, du projet de loi de sorte qu'il y a un risque de double poursuite ou d'un cumul de condamnations administratives et pénales, ce qui serait contraire au principe du *non bis in idem*. Pour éviter cet écueil, les auteurs du projet de loi introduisent à travers l'article 20-33 un mécanisme de coopération entre la CSSF et le procureur d'État pour la répression administrative ou pénale des violations du règlement (UE) 2023/1114 visées en l'occurrence. Le Conseil d'État note que ce mécanisme qui est inspiré de celui figurant à l'article 7 de la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché permet, dans une certaine mesure, d'éviter le cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales pour les opérations d'initiés, la divulgation illicite d'informations privilégiées ou encore les manipulations de marché en matière de crypto-actifs.

Le Conseil d'État prend acte de l'instauration de ce dispositif tout en notant qu'il ne saurait définitivement écarter le risque de voir la procédure se heurter au principe du *non bis in idem* lorsqu'après un désistement du

procureur d'État une victime devait se manifester et lancer l'action publique par son initiative ou lorsqu'en présence d'éléments nouveaux se manifestant après le désistement du procureur d'État au profit de la CSSF l'action publique serait de nouveau mise en œuvre. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son avis du 15 novembre 2016 concernant le projet de loi relative aux abus de marché¹, et plus particulièrement à son observation formulée à l'endroit de l'article 7.

Article 20-34

D'après le commentaire des articles, la disposition sous avis viserait à mettre en œuvre les articles 42, paragraphe 3, et 84, paragraphe 3, du règlement (UE) 2023/1114 et à interdire à la CSSF, lorsqu'elle évalue l'acquisition d'une participation qualifiée dans un émetteur d'un jeton, d'examiner cette acquisition sous l'angle des besoins économiques du marché.

Le Conseil d'État constate que les dispositions auxquelles il est fait référence enjoignent aux États membres de ne pas autoriser leurs autorités compétentes à procéder à l'examen de l'acquisition envisagée du point de vue des besoins économiques du marché. De l'avis du Conseil d'État, une mise en œuvre des dispositions visées ne s'impose pas vraiment, étant entendu qu'elle lui paraît acceptable pour des raisons de clarté juridique.

Article 20-35

La disposition sous revue ne donne pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État.

Il suggère toutefois de reformuler le texte proposé pour des raisons de lisibilité et de viser « les connaissances et les compétences en matière de fourniture de conseils en crypto-actifs visées à l'article 81, paragraphe 7, du règlement (UE) 2023/1114 ».

Article 20-36

Sans observation.

Article 3

L'article 3 ajoute un nouveau chapitre *4septies* comportant 8 articles numérotés de 20-37 à 20-44 à la loi précitée du 16 juillet 2019 en vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1113 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849. Le règlement (UE) 2023/1113 abroge le règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) n° 1781/2006 et fusionne dans un seul dispositif les dispositions relatives aux transferts de fonds et de certains crypto-actifs. Le Conseil d'État note que pour « des raisons de cohérence et de clarté » (extrait du commentaire des articles), les auteurs du projet de loi ont choisi d'opérationnaliser le dispositif à travers la loi précitée du 16 juillet 2019,

¹ [Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2016 \(n° 51.809\).](#)

plutôt que de compléter la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement qui avait servi de cadre à la mise en œuvre du règlement (UE) 2015/847 précité. Nombre de textes figurant dans le dispositif sous revue sont ainsi repris de la loi précitée du 10 novembre 2009 tout en voyant leur champ d'application étendu aux crypto-actifs. Le Conseil d'État prend note du choix ainsi opéré et renvoie à ses considérations générales.

Articles 20-37 à 20-39

Sans observation.

Article 20-40

Le Conseil d'État constate que l'article 28, paragraphe 4, du règlement (UE) 2023/1113, qui est mis en œuvre en l'occurrence et qui exige que l'autorité compétente soit investie de tous les pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses fonctions, renvoie à l'article 58, paragraphe 4, de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, article qui a été transposé par l'article 8-2, paragraphes 1^{er} à 3, de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. L'article 8-2 comporte une liste complète de pouvoirs dont est dotée la CSSF, et qui est reprise en l'occurrence. La même liste figure d'ailleurs à l'heure actuelle à l'article 58-5 de la loi précitée du 10 novembre 2009.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 20-41

L'article 20-41 prévoit les sanctions administratives et autres mesures administratives que la CSSF peut prendre en cas de violation des dispositions du règlement (UE) 2023/1113. La disposition définit par ailleurs les comportements sanctionnables en énumérant les dispositions dont le non-respect peut entraîner l'application de sanctions par la CSSF.

L'article sous avis suit la structure des dispositions afférentes de la loi précitée du 10 novembre 2009 et en reprend la substance tout en étendant leur champ d'application aux crypto-actifs. Le Conseil d'État constate encore que les auteurs du projet de loi ont fait le choix de reprendre au niveau du paragraphe 3 une liste détaillée des sanctions que la CSSF peut prendre par rapport aux comportements visés au paragraphe 2, là où la loi précitée du 10 novembre 2009 se contente d'une référence aux dispositions de l'article 8-4, paragraphes 2 et 3, de la loi précitée du 12 novembre 2004. Le Conseil d'État approuve ce choix qui assure la cohérence avec les autres chapitres de la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers.

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que la CSSF pourra infliger des sanctions administratives et autres mesures administratives en cas de violation des dispositions de l'article 25, paragraphe 4, du règlement (UE) 2023/1113, disposition qui prévoit en son alinéa 1^{er} que les prestataires de services de paiement et les prestataires de services sur crypto-actifs veillent à

tout moment à ce que la transmission de données à caractère personnel concernant les parties intervenant dans un transfert de fonds ou un transfert des crypto-actifs soit effectuée conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité d'introduire en l'occurrence la possibilité pour la CSSF de prononcer des sanctions administratives là où le règlement (UE) 2016/679 prévoit des sanctions spécifiques pour la violation de ses dispositions, sanctions pour le prononcé desquelles la Commission nationale pour la protection des données est compétente, et où la loi nationale donne à la même Commission tous les moyens nécessaires pour intervenir en cas de violation des dispositions du règlement précité. Il est plus particulièrement renvoyé aux dispositions de l'article 37 de la loi modifiée du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, auxquelles le Conseil d'État suggère de se tenir.

Article 20-42

Sans observation.

Articles 20-43 et 20-44

Les articles sous avis définissent le régime de publication par la CSSF des décisions qu'elle prend en vertu de l'article 20-41 ainsi que les mécanismes de signalement à la CSSF des violations du règlement (UE) 2023/1113, en se contentant cette fois-ci d'une simple référence aux dispositions correspondantes de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 4

L'article 4 ajoute un nouveau chapitre 4octies comportant 5 articles numérotés de 20-45 à 20-49 à la loi précitée du 16 juillet 2019 en vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2631.

Articles 20-45 et 20-46

Sans observation.

Articles 20-47 et 20-48

L'article 20-47 met en œuvre l'article 45, paragraphe 3, du règlement (UE) 2023/2631 en définissant les pouvoirs de surveillance et d'enquête dont disposera la CSSF pour assurer le respect des dispositions du règlement. L'article 45, paragraphe 1^{er}, du règlement européen précité prévoit en effet que, afin de mener à bien leur mission au titre du règlement, les autorités compétentes sont dotées, conformément au droit national, au moins des pouvoirs de surveillance et d'enquête qui sont ensuite énumérés.

L'article 20-48 quant à lui assure la mise en œuvre de l'article 49 du règlement (UE) 2023/2631. Il prévoit, après avoir détaillé la liste des articles du règlement dont le non-respect sera sanctionnable, des sanctions administratives et autres mesures administratives que la CSSF pourra infliger.

Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont repris la liste des pouvoirs et des sanctions figurant au niveau des dispositions précitées du règlement (UE) 2023/2631, tout en la complétant ponctuellement.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observation de principe.

Il attire cependant l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que le dispositif proposé par le législateur européen mélange à un certain nombre d'endroits pouvoirs et sanctions, ce qui peut nuire à la cohérence du texte proposé. Pour illustrer ce constat, le Conseil d'État renvoie à l'article 20-47, paragraphe 2, point 13, qui confère à la CSSF le pouvoir d'interdire à un émetteur d'émettre des obligations vertes européennes pour une période n'excédant pas un an si l'émetteur a enfreint de manière répétée et grave un certain nombre de dispositions du règlement européen. Or, et aux termes de l'article 20-48, paragraphe 1^{er}, le simple non-respect de ces mêmes dispositions peut entraîner des sanctions administratives qui, cette fois-ci et aux termes du paragraphe 2, peuvent prendre la forme d'une « injonction interdisant à la personne physique ou morale responsable d'émettre des obligations vertes européennes pour une période n'excédant pas un an ». À moins que les auteurs du texte européen aient voulu différencier les deux dispositifs au niveau de leur champ d'application, le Conseil d'État estime qu'il serait plus logique de fixer, pour les deux dispositions, un même cadre en termes de gravité de l'atteinte nécessaire pour déclencher le dispositif.

Enfin, le Conseil d'État note, au niveau de l'article 20-48, paragraphe 1^{er}, le caractère très général des renvois aux dispositions dont le non-respect peut entraîner des sanctions. Cette façon de procéder a pour conséquence que le renvoi couvre des dispositions qui ne peuvent pas être considérées comme comportant une obligation à charge des personnes visées par le dispositif. Tel est le cas des dispositions figurant à l'article 11, paragraphe 3, à l'article 12, paragraphe 3, première phrase, et à l'article 21, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement (UE) 2023/2631. Le Conseil d'État estime qu'il serait souhaitable de cerner avec plus de précision les obligations sanctionnables.

Article 20-49

Sans observation.

Chapitre 2 – Modification de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

Articles 5 et 6

Les articles 5 et 6 qui modifient la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Chapitre 3 –Modification de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d’une commission de surveillance du secteur financier

Articles 7 à 10

Les articles sous avis apportent un certain nombre de modifications à la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d’une commission de surveillance du secteur financier.

Les articles 7 à 9 ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d’État.

L’article 10 vise à permettre à la CSSF de « [...] percevoir auprès des offreurs, des personnes qui demandent l’admission à la négociation ou des exploitants de plate-formes de négociation de crypto-actifs autres que des jetons se référant à un ou des actifs ou des jetons de monnaie électronique visés au titre II du règlement (UE) 2023/1114 » des taxes destinées à couvrir les frais de fonctionnement de la CSSF en relation avec ses nouvelles missions.

Le Conseil d’État ne comprend pas cette limitation au titre II du règlement (UE) 2023/1114 au regard du fait que l’article 7 inclut l’ensemble des prestataires de services sur crypto-actifs, les émetteurs de jetons se référant à un ou des actifs et les émetteurs de jetons de monnaie électronique dans le cercle des entités relevant de la surveillance prudentielle de la CSSF.

Le cas échéant, il y aurait dès lors lieu de redéfinir le champ des entités auprès desquelles la CSSF pourra percevoir des taxes en vue de couvrir ses frais de fonctionnement. Le texte devrait par ailleurs mieux souligner le lien entre les taxes et les nouvelles missions que la CSSF se voit confier.

Chapitre 4 –Modification de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

Les articles 11 à 20 ont pour objectif de modifier la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme afin d’aligner la législation en question avec la nouvelle réglementation des marchés des crypto-actifs introduite par les règlements (UE) 2023/1114 et (UE) 2023/1113 et avec la nouvelle terminologie utilisée dans ce contexte, terminologie qui remplace les références aux actifs virtuels et aux prestataires de services d’actifs virtuels par des références aux crypto-actifs et aux fournisseurs de services sur crypto-actifs. Le dispositif sous revue sert ainsi également de cadre pour intégrer dans la législation anti-blanchiment les modifications qui sont apportées par l’article 38 du règlement (UE) 2023/1113 à la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l’utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission. Par ailleurs, les auteurs du projet de loi ont choisi de compléter les textes de base européens de façon à tenir compte d’un certain nombre de recommandations du Groupe d’action financière (GAFI).

Articles 11 à 16

Sans observation.

Article 17

L'article 17 du projet de loi abroge l'article 7-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004, article qui prévoit la procédure d'enregistrement pour les prestataires de services d'actifs virtuels. Suite à l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2023/1114, la possibilité de s'enregistrer en tant que prestataire de services d'actifs virtuels n'a en effet plus de raison d'être.

Le Conseil d'État note que la disposition qu'il est proposé de supprimer comporte cependant également des obligations à charge des prestataires de services d'actifs virtuels. Or, aux termes de l'article 26 nouveau, qui est introduit dans la loi précitée du 12 novembre 2004 et qui instaure un régime transitoire pour les prestataires de services d'actifs virtuels enregistrés en date du 30 décembre 2024 au registre des prestataires de services, ces prestataires « restent soumis aux obligations professionnelles définies dans la présente loi et dans les mesures prises pour son exécution » (alinéa 2). D'après le commentaire de l'article 17, les acteurs concernés doivent, pendant la phase transitoire, continuer à se conformer à l'intégralité de leurs obligations légales, y compris les conditions d'enregistrement figurant actuellement à l'article 7-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Le Conseil d'État estime dès lors que l'article 7-1 ne saurait être supprimé dans son intégralité, mais que la suppression devrait être limitée aux éléments procéduraux, et notamment au processus d'enregistrement des acteurs visés, les obligations à charge des prestataires de services d'actifs virtuels devant être maintenues sous une forme ou sous une autre. Le Conseil d'État insiste dès lors à ce que l'article 26 nouveau fasse explicitement référence au maintien des obligations à charge des prestataires de services d'actifs virtuels figurant actuellement à l'article 7-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004.

Articles 18 et 19

Sans observation.

Article 20

Le nouvel article 26 que l'article 20 introduit dans la loi précitée du 12 novembre 2004 met en place un régime transitoire pour les prestataires de services d'actifs virtuels enregistrés en date du 30 décembre 2024 au registre des prestataires de services virtuels figurant à l'article 7-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004. L'article 143 du règlement (UE) 2023/1114 prévoit en effet en son paragraphe 3 que les prestataires de services sur crypto-actifs qui fournissaient leurs services conformément au droit applicable avant le 30 décembre 2024 peuvent continuer à le faire jusqu'au 1^{er} juillet 2026 ou jusqu'à ce qu'ils se voient octroyer ou refuser un agrément en vertu de la nouvelle réglementation, l'événement survenant en premier lieu étant retenu. Il s'agit en l'occurrence d'une option que les auteurs du projet de loi ont choisi de retenir.

Pour la rédaction de la disposition, et plus précisément de son alinéa 1^{er}, les auteurs du projet de loi se sont inspirés du libellé de l'article 143, paragraphe 3, du règlement (UE) 2023/1114. De ce point de vue, le dispositif proposé n'appelle pas d'observation de principe de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État constate encore que les alinéas 2 et 3 prévoient en substance que les prestataires de services d'actifs virtuels concernés restent soumis aux obligations professionnelles définies dans la loi précitée du 12 novembre 2004 et sont traités comme des prestataires de services sur crypto-actifs aux fins de l'application des dispositions introduites par le projet de loi sous revue figurant aux articles 3-2, paragraphe 3*bis* et 7-1*bis*. Concernant le régime des obligations auquel seront soumis les prestataires de services d'actifs virtuels, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 17 en relation avec la nécessité de maintenir en partie la substance de l'article 7-1 de la loi précitée du 12 novembre 2004, qui est abrogé à travers l'article 17, de façon à ce que les obligations que la disposition comporte dans le chef des prestataires de services d'actifs virtuels puissent continuer à s'appliquer à ces derniers.

Chapitre 5 – Modification de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement

Articles 21 à 24

Sans observation.

Article 25

La disposition sous revue abroge le chapitre 6 du titre II de la loi précitée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations introductives formulées à l'endroit de l'article 3 du projet de loi.

Article 26

Sans observation.

Chapitre 6 – Modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances

Articles 27 et 28

Sans observation.

Chapitre 7 – Dispositions finales

Article 29

L'article 29 définit l'entrée en vigueur de la future loi. Les dates retenues s'orientent d'après les dates auxquelles les différents règlements européens s'appliqueront. Cette façon de procéder fait qu'il est d'ores et déjà acquis qu'une partie du dispositif – il s'agit de l'article 2 du projet de loi visé

à l'alinéa 2 de la disposition sous revue – qui comporte des sanctions pénales et des sanctions administratives s'appliquera rétroactivement au mépris du principe de la non-rétroactivité des peines prévu par l'article 19 de la Constitution et l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Par voie de conséquence, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux dispositions de l'article 29, alinéa 2, du projet de loi.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. À titre d'exemple, il y a lieu d'écrire « règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs₂, et modifiant la directive (UE) 2015/849 ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules et il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. À titre d'exemple, à l'article 4, à l'article 20-48, paragraphe 2, point 1, il convient d'écrire « conformément à l'article 20-47, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 12 ; ».

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.

Il convient de citer correctement les subdivisions visées. À titre d'exemple, à l'article 11, point 5°, au paragraphe 34, il faut écrire « telle qu'elle est définie à l'article 3, point 10), du règlement (UE) 2023/1113 ».

Intitulé

Au point 5°, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière qu'il reflète cette portée.

Le Conseil d'État signale que les actes à modifier sont à citer dans l'ordre dans lequel ils sont modifiés dans le dispositif.

Le Conseil d'État fait remarquer qu'en règle générale, les règlements européens ne font pas l'objet d'une transposition. Étant donné néanmoins que l'article 38 du règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 opère une modification de la directive (UE) 2015/849, et dans la mesure où

cette modification doit être transposée en droit national, le Conseil d'État peut s'accommoder de la formule utilisée au point 4° de l'intitulé dans sa teneur initiale.

Au vu des développements qui précèdent, l'intitulé de la loi en projet sous revue est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification de :

1° la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers,

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 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

5° la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;

6° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances,

en vue de la mise en œuvre :

1° du règlement (UE) 2023/606 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/760 en ce qui concerne les exigences relatives aux politiques d'investissement et aux conditions de fonctionnement des fonds européens d'investissement à long terme et la définition des actifs éligibles à l'investissement, les obligations en matière de composition et de diversification du portefeuille et l'emprunt de liquidités et d'autres dispositions des statuts des fonds ;

2° 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 ;

3° du règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2015/849 ;

4° du règlement (UE) 2023/2631 du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 sur les obligations vertes européennes et la publication facultative d'informations pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité »,

en vue de la transposition de l'article 38 du règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2015/849 ».

Article 1^{er}

Au point 7°, parmi les termes qu'il s'agit d'insérer, il est proposé de remplacer le terme « et » entre les termes « paragraphes 1^{er}, 2 » et les termes « 4 à 8 » par une virgule.

Articles 2 à 4

Étant donné que les articles sous examen visent à insérer des chapitres qui se suivent, ils peuvent être regroupés sous un même article, libellé comme suit :

« **Art. 2.** À la suite du chapitre *4quinquies* de la même loi, sont insérés les chapitres *4sexies*, *4septies* et *4octies* nouveaux, libellés comme suit :

« [...] ». »

Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Article 2

À l'article 20-28, paragraphe 2, point 6, à insérer, il convient d'écrire « président du tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg », étant donné que les noms servant à désigner la fonction ou le titre d'une personne s'écrivent avec une minuscule. Cette observation vaut également pour l'article 3, à l'article 20-40, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 6.

À l'article 20-29, paragraphe 2, troisième phrase, à insérer, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il convient d'écrire « Service de police judiciaire ». Cette observation vaut également pour les articles 20-30, paragraphes 2, troisième phrase, et 3, alinéa 2, et 20-33, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase.

À l'article 20-31, paragraphe 1^{er}, point 1, à insérer, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer systématiquement en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Cette observation vaut également pour le point 2 et l'article 11, point 5^o, au paragraphe 32. Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, point 11, lettre b), le point final est à remplacer par un point-virgule.

À l'article 20-32, à insérer, la virgule à la suite des termes « prévue à l'article 91 » peut être supprimée.

Article 3

À l'indication du chapitre *4septies*, à insérer, le deux-points entre le numéro de chapitre et son intitulé est à remplacer par un trait d'union.

À l'article 20-44, à insérer, il convient d'utiliser la forme abrégée « Art. » devant le numéro d'article.

Article 6

Au point 1^o, au point 15, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient d'écrire « , ci-après « règlement (UE) 2023/1114 ». »

Article 8

À la phrase liminaire, il y a lieu d'ajouter une virgule à la suite des termes « de la même loi ». Cette observation vaut également pour les articles

12, phrase liminaire, 14, phrase liminaire, et 16, phrase liminaire.

Article 10

À l'article 24, paragraphe 1^{er}, alinéa 11, à insérer, il convient de se référer au « règlement (UE) 2023/1114 précité ».

Article 11

Au point 2^o, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Le terme « supprimés » est dès lors à remplacer par celui de « abrogés ».

Aux points 3^o et 4^o, il est signalé que les modifications concernent toutes les deux l'article 1^{er}, paragraphe 22, de sorte que les points sous examen sont à regrouper sous un seul point 3^o, libellé comme suit :

« 3^o Le paragraphe 22 est modifié comme suit :

- a) À la lettre a) [...] ;
- b) À la lettre b) [...] ; ».

Les points subséquents sont à renuméroter en conséquence.

Au point 5^o, au paragraphe 31, à insérer, il convient d'ajouter une virgule à la suite des termes « dudit règlement ».

Article 14

Au point 2^o il convient de prévoir une énumération des modifications à effectuer, en écrivant :

« 2^o Le point ii) est modifié comme suit :

- a) Les mots [...] ;
- b) Après le point-virgule, [...]. »

Article 16

À l'intitulé de la section, le deux-points est à remplacer par un trait d'union.

Article 19

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^o », « 2^o », « 3^o » ...

Article 20

À la phrase liminaire, il est signalé que la formule « il est rétabli un article X » est à retenir lorsque, par suite d'une abrogation antérieure, le numéro d'article est vacant et qu'on le réutilise.

L'article sous examen insère une disposition transitoire au sein de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et

contre le financement du terrorisme, et ce à la suite de l'article 25 de ladite loi, relatif à l'intitulé de citation. Dans la mesure où les dispositions transitoires sont censées précéder la disposition relative à l'introduction d'un intitulé de citation, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 20.** Après l'article 24 de la même loi, il est ajouté un article 24-1 nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 24-1. [...]. »

Article 29

Le Conseil d'État signale qu'au cas où un texte doit avoir effet le jour de sa publication ou à une date postérieure, on emploie l'expression « entrer en vigueur le [...] ». L'effet rétroactif d'un texte est signalé par l'expression « produire ses effets au [...] ». Partant, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 29.** La présente loi entre en vigueur le 30 décembre 2024, à l'exception de l'article 2 qui produit ses effets au 30 juin 2024 et de l'article 4 qui entre en vigueur le 21 décembre 2024. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 22 octobre 2024.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché,

s. Ben Segalla

Le Président,

s. Marc Thewes