

Luxembourg, le 30 septembre 2024

Objet : Projet de loi n°8387¹ 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. (6635GKA)**

*Saisine : Ministre des Finances
(22 mai 2024)*

Avis de la Chambre de Commerce

¹ [Lien vers le texte du projet de loi n°8387 sur le site de la Chambre des Députés](#)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre en droit luxembourgeois quatre règlements européens concernant la réglementation des crypto-actifs, des fonds européens d'investissement à long terme et des obligations vertes européennes.

En bref

- La Chambre de Commerce prend note des dispositions du Projet qui mettent en œuvre le règlement (UE) 2023/1113, le règlement (UE) 2023/1114, le règlement (UE) 2023/606 et le règlement (UE) 2023/2631.
- La Chambre de Commerce est d'avis que le Projet devrait contenir une disposition qui prévoit expressément que les crypto-actifs du client conservés par un prestataire de services sur crypto-actifs sont juridiquement séparés du patrimoine du prestataire et dès lors protégés des créanciers de ce dernier.
- Constatant une tendance récurrente à l'alourdissement des sanctions notamment dans le secteur financier, à laquelle elle s'oppose, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la proportionnalité d'une amende administrative d'un montant maximal pouvant aller jusqu'à 5.000.000 euros pour les personnes physiques et 15.000.000 euros pour les personnes morales prévues par le Projet.
- Elle s'interroge par ailleurs quant au respect du principe *non bis in idem*.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Contexte et considérations générales

Ce Projet vise à mettre en œuvre en droit luxembourgeois quatre règlements européens concernant la réglementation des crypto-actifs, des fonds européens d'investissement à long terme et des obligations vertes européennes, à savoir :

- 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 le « règlement (UE) 2023/1113 ») ;
- le 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 le « règlement (UE) 2023/1114 ») ;
- 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 (ci-après le « règlement (UE) 2023/606 ») ;

- 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 (ci-après le « règlement (UE) 2023/2631 »).

La mise en œuvre des règlements européens précités en droit luxembourgeois s'opère par la modification de plusieurs textes législatifs nationaux, à savoir :

- la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;
- la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;
- la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;
- la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement ;
- la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;
- la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers.

Le **règlement (UE) 2023/1114**, également connu sous l'acronyme « **MiCA** » (*Market in Crypto- Assets*) établit des exigences uniformes pour l'offre au public et l'admission à la négociation sur une plate-forme de négociation de crypto-actifs² autres que les jetons se référant à un ou des actifs³ et les jetons de monnaie électronique⁴, ainsi que des exigences applicables aux prestataires de services sur crypto-actifs.

Il prévoit plus particulièrement a) les exigences de transparence et d'information pour l'émission, l'offre au public et l'admission à la négociation de crypto-actifs sur une plate-forme de négociation de crypto-actifs, b) les exigences relatives à l'agrément et la surveillance des prestataires de services sur crypto-actifs, des émetteurs de jetons se référant à un ou des actifs et des émetteurs de jetons de monnaie électronique, ainsi qu'à leur fonctionnement, à leur organisation et à leur gouvernance, c) les exigences relatives à la protection des détenteurs de crypto-actifs dans le cadre de l'émission, de l'offre au public et de l'admission à la négociation de crypto-actifs, d) les exigences relatives à la protection des clients des prestataires de services sur crypto-actifs et e) les mesures visant à prévenir les opérations d'initiés, la divulgation illicite d'informations privilégiées et les manipulations de marché liées aux crypto-actifs, afin de garantir l'intégrité des marchés de crypto-actifs.

Le règlement (UE) 2023/1114 étant directement applicable dans l'ordre juridique national, le Projet se limite à désigner la Commission de surveillance du secteur financier (ci-après la « CSSF ») pour veiller à l'application de la réglementation sur les crypto-actifs, à doter la CSSF de pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires pour l'exercice de ses missions et à arrêter un cadre de sanctions approprié.

² L'article 3 paragraphe 1^{er} point 5) du règlement (UE) 2023/1114 définit un crypto-actif comme « une représentation numérique d'une valeur ou d'un droit pouvant être transférée et stockée de manière électronique, au moyen de la technologie des registres distribués ou d'une technologie similaire. ».

³ L'article 3 paragraphe 1^{er} point 6) du règlement (UE) 2023/1114 définit un jeton se référant à un ou des actifs comme « un type de crypto-actif qui n'est pas un jeton de monnaie électronique et qui vise à conserver une valeur stable en se référant à une autre valeur ou un autre droit ou à une combinaison de ceux-ci, y compris une ou plusieurs monnaies officielles. ».

⁴ L'article 3 paragraphe 1^{er} point 7) du règlement (UE) 2023/1114 définit un jeton de monnaie électronique comme « un type de crypto-actif qui vise à conserver une valeur stable en se référant à la valeur d'une monnaie officielle. ».

Ensuite, le **règlement (UE) 2023/1113**, également connu sous l'acronyme « **TFR2** » (*Transfer of Funds Regulation 2*), qui procède à une refonte du premier règlement européen sur les informations accompagnant les transferts de fonds (TFR1), établit des règles relatives aux informations sur les donneurs d'ordre et les bénéficiaires de fonds accompagnant les transferts de fonds, dans quelque monnaie que ce soit, et aux informations sur les initiateurs et les bénéficiaires de crypto-actifs accompagnant les transferts de crypto-actifs, aux fins de la prévention et de la détection du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et des enquêtes en la matière, lorsqu'au moins un des prestataires de services de paiement ou des prestataires de services sur crypto-actifs intervenant dans le transfert de fonds ou le transfert de crypto-actifs est établi ou a son siège statutaire, selon le cas, dans l'Union européenne. En outre, dans les mêmes conditions, le règlement (UE) 2023/1113 établit des règles relatives aux politiques, procédures et contrôles internes visant à garantir la mise en œuvre de mesures restrictives.

Le TFR 1 qui visait exclusivement le transfert de fonds a été mis en œuvre par la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement. Compte tenu du champ d'application plus étendu du règlement (UE) 2023/1113, le Projet propose d'abroger les dispositions pertinentes de la loi modifiée du 10 novembre 2009 précitée pour les intégrer ensemble avec les nouvelles dispositions découlant du règlement (UE) 2023/1113, dans la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers. Ainsi, la loi modifiée du 16 juillet 2019 précitée est modifiée afin de notamment désigner la CSSF en tant qu'autorité compétente pour veiller à l'application du règlement (UE) 2023/1113, doter la CSSF de pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires pour l'exercice de ses missions, arrêter un cadre de sanctions approprié et préciser les conditions de dérogations de l'application du règlement (UE) 2023/1113.

A noter aussi que la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1113 est complétée par la transposition d'une série de modifications apportées à la directive (UE) 2015/849 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 qui visent à aligner la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme avec la nouvelle terminologie issue du règlement (UE) 2023/1114 et notamment de substituer les références aux actifs-virtuels et aux prestataires de services d'actifs-virtuels (les VASPs) par celles aux crypto-actifs et aux prestataires de services sur crypto-actifs.

Quant au **règlement (UE) 2023/606**, ce dernier apporte des ajustements ciblés au règlement (UE) 2015/760 du 29 avril 2015 relatif aux fonds européens d'investissement à long terme. Ces modifications concernent 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.

Afin de mettre en œuvre les dispositions du règlement (UE) 2023/606, le Projet prévoit des ajustements ponctuels à l'article 8 de la loi modifiée du 16 juillet 2019 précitée relatif au régime de sanctions.

Finalement, le Projet propose de mettre en œuvre le **règlement (UE) 2023/2631** qui définit des exigences uniformes applicables aux émetteurs d'obligations qui souhaitent utiliser l'appellation « *obligation verte européenne* » ou « *EuGB* » pour les obligations qu'ils proposent aux investisseurs dans l'Union européenne, établit un système d'enregistrement et de surveillance pour les examinateurs externes d'obligations vertes européennes et prévoit des modèles facultatifs de publication pour les obligations commercialisées en tant qu'obligations durables sur le plan environnemental et pour les obligations liées à la durabilité dans l'Union européenne.

Les dispositions du règlement (UE) 2023/2631 étant directement applicables en droit luxembourgeois, le Projet se limite à doter la CSSF⁵, des pouvoirs de surveillance et d'enquête nécessaires à l'exercice de ses fonctions, telles que définies par ledit règlement, et à fixer un régime de sanctions approprié.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

L'article 2 du Projet insère un chapitre 4 *quinquies* à la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers afin de mettre en œuvre en droit luxembourgeois le règlement (UE) 2023/1114.

La Chambre de Commerce est d'avis que le Projet devrait contenir une disposition similaire à celle prévue par les articles 14 et 24-10 de la loi modifiée du 10 novembre 2009 relative aux services de paiement et ainsi prévoir expressément que les crypto-actifs du client conservés par un prestataire de services sur crypto-actifs sont juridiquement séparés du patrimoine du prestataire et dès lors protégés des créanciers de ce dernier.

S'il est vrai que l'article 75 du règlement (UE) 2023/1114 prévoit que « *Les crypto-actifs conservés sont juridiquement séparés du patrimoine du prestataire de services sur crypto-actifs, dans l'intérêt des clients du prestataire de services sur crypto-actifs conformément au droit applicable, de sorte que les créanciers du prestataire de services sur crypto-actifs ne peuvent faire valoir aucun droit sur les crypto-actifs conservés par le prestataire de services sur crypto-actifs, en particulier en cas d'insolvabilité.* », la référence au droit applicable dans les dispositions pertinentes du règlement (UE) 2024/1114 semble être ambiguë.

La Chambre de Commerce estimerait par conséquent utile que le Projet ajoute à l'article 2 du Projet une nouvelle disposition ayant la teneur suivante :

« Les crypto-actifs de clients conservés de manière ségréguée par un prestataire de services sur crypto-actifs qui assure la conservation et l'administration de crypto-actifs pour le compte de clients ne font pas partie du patrimoine propre du prestataire de services sur crypto-actifs et sont soustraits, pour le seul bénéfice des clients, aux recours d'autres créanciers du prestataire de services sur crypto-actifs, et ne peuvent notamment pas être saisis par les autres créanciers du prestataire de services sur crypto-actifs. Ils ne tombent pas dans la masse des avoirs du prestataire de services sur crypto-actifs en cas de liquidation, de faillite ou de toute autre situation de concours de ce dernier. ».

Par ailleurs, l'article 2 du Projet prévoit des sanctions administratives et pénales pouvant être prononcées en cas de non-respect des dispositions du règlement (UE) 2023/1114. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce observe et ce depuis quelques années une tendance récurrente à l'alourdissement des sanctions, tant administratives que pénales, notamment dans le secteur financier, auquel elle s'oppose. Elle s'interroge par ailleurs à cet égard quant à la proportionnalité d'une amende administrative d'un montant maximal pouvant aller jusqu'à 5.000.000 euros pour les personnes physiques et jusqu'à 15.000.000 euros pour les personnes morales, telle que prévue par le Projet.

⁵ Il convient de noter que la CSSF est l'autorité compétente au Luxembourg pour veiller à l'application du règlement (UE) 2023/2631 par les émetteurs et, le cas échéant, les initiateurs et les entités de titrisation, tandis que l'Autorité européenne des marchés financiers a une compétence générale d'enregistrement et de surveillance continue des examinateurs externes dans l'Union européenne qui sont chargés d'assurer la conformité des obligations vertes européennes aux exigences dudit règlement.

De plus, force est de constater que certaines dispositions prévoient des sanctions administratives et des sanctions pénales à l'encontre des personnes physiques et morales pour les mêmes faits, à savoir la violation des articles 89, 90 et 91 du règlement (UE) 2023/1114. La Chambre de Commerce estime qu'il conviendra d'apprécier si l'application par la CSSF d'une sanction administrative et l'application par une autorité judiciaire d'une sanction pénale ne pourrait conduire, dans des cas concrets, à sanctionner une personne deux fois pour les mêmes faits et se ainsi éventuellement heurter au principe *non bis in idem*.

Concernant l'article 14

L'article 14 du Projet modifie la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme et prévoit que les prestataires de services sur crypto-actifs sont tenus d'appliquer des mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle lorsqu'ils exécutent, à titre occasionnel, une transaction constituant un transfert de crypto-actifs supérieur à 1.000 euros.

La Chambre de Commerce s'interroge quant à l'utilité d'imposer cette limite de 1.000 euros (*a priori* pas exigée par le règlement (UE) 2023/1113) étant donné que la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme fixe une limite plus élevée et prévoit que la transaction concernée peut être exécutée en une seule fois ou en plusieurs opérations qui semblent être liées, évitant ainsi la possibilité d'effectuer plusieurs transferts et d'échapper à la limite imposée.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

GKA/DJI