

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.207

N° dossier parl. : 8567

Projet de loi

portant :

1° transposition de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;

2° mise en œuvre du :

a) règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 établissant un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité ;

b) règlement (UE) 2023/2869 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certains règlements en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ;

c) règlement (UE) 2024/3005 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG), et modifiant les règlements (UE) 2019/2088 et (UE) 2023/2859 ;

3° modification de

a) la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;

b) la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit ;

c) la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;

d) la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative : - aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois - aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger ;

e) 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 ;

f) la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep ;

g) la loi modifiée du 19 mai 2006 portant transposition de la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du

- Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition ;**
- h) la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;**
- i) la loi modifiée du 24 mai 2011 concernant l'exercice de certains droits des actionnaires aux assemblées générales des sociétés cotées ;**
- j) la loi modifiée du 12 juillet 2013 relative aux gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ;**
- k) la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;**
- l) la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ;**
- m) la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;**
- n) la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché ;**
- o) la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance ;**
- p) la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ;**
- q) la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers ;**
- r) la loi modifiée du 8 décembre 2021 relative à l'émission de lettres de gage**
-

Avis du Conseil d'État
(20 janvier 2026)

En vertu de l'arrêté du 2 juillet 2025 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, le texte de la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen ainsi qu'un tableau de correspondance de la directive en question, le texte du règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 établissant un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité, le texte du règlement (UE) 2023/2869 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certains règlements

en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen, le texte du règlement (UE) 2024/3005 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG), et modifiant les règlements (UE) 2019/2088 et (UE) 2023/2859, un « check de durabilité – Nohaltegeketscheck » ainsi qu'une version coordonnée, par extraits, des lois que le projet de loi sous rubrique tend à modifier.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 5 décembre 2025.

Considérations générales

L'objectif principal du projet de loi réside dans l'intégration dans le droit national d'un ensemble de textes européens touchant à la mise en place et au fonctionnement du point d'accès unique européen, ci-après « European Single Access Point – ESAP ». La création de l'ESAP constitue un élément central du plan d'action pour l'union des marchés des capitaux adopté par la Commission européenne en septembre 2020. L'ESAP trouve son fondement dans une plate-forme électronique centralisée qui donne un accès aux investisseurs aux informations sur les activités et les produits des différentes catégories d'entités tenues de publier ces informations, informations qui sont importantes pour les marchés des capitaux, les services financiers et la finance durable.

Le projet de loi transpose ainsi tout d'abord la directive (UE) 2023/2864 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certaines directives en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen, ci-après « directive (UE) 2023/2864 ». La directive en question amende un certain nombre de directives sectorielles afin d'y intégrer un ensemble d'éléments nécessaires au fonctionnement de l'ESAP.

Le projet de loi met ensuite en œuvre le règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 établissant un point d'accès unique européen fournissant un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité, ci-après « règlement (UE) 2023/2859 » ainsi que le règlement (UE) 2023/2869 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 modifiant certains règlements en ce qui concerne l'établissement et le fonctionnement du point d'accès unique européen, ci-après « règlement (UE) 2023/2869 ». Tandis que le règlement (UE) 2023/2859 établit le point d'accès unique européen, le règlement (UE) 2023/2869 modifie un certain nombre de règlements existants pour créer les conditions de la mise en place et du fonctionnement du point d'accès unique européen.

Un autre objectif du projet de loi réside dans la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/3005 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 sur la transparence et l'intégrité des activités de notation environnementale, sociale et de gouvernance (ESG), ci-après « règlement (UE) 2024/3005 ». Ce règlement établit un cadre juridique uniforme pour les activités de notation ESG, c'est-à-dire les évaluations émises sur la performance ou les risques environnementaux, sociaux et de gouvernance d'entreprises, d'émetteurs ou d'instruments financiers.

Le Conseil d'État note que la directive qui est ainsi transposée et les règlements qui sont mis en œuvre visent à améliorer et à garantir la qualité, la disponibilité et la comparabilité des informations financières et à créer un marché financier plus transparent, fiable et intégré dans le domaine de la durabilité, des services financiers et de l'information fournie aux investisseurs.

Le projet de loi poursuit enfin un dernier objectif qui est de préciser les conditions d'agrément applicables aux distributeurs de produits d'assurance et de réassurance. Le Conseil d'État constate que le dispositif proposé à ce niveau n'a aucun lien avec l'objectif principal du projet de loi. Il rappelle que cette approche est critiquable dans la mesure où elle nuit à la lisibilité des textes de loi.

Le Conseil d'État constate que le projet de loi sous revue se réfère à plusieurs reprises au projet de loi n° 8370¹. Il signale à cet égard qu'il y a lieu de veiller à ce que le projet de loi sous rubrique entre en vigueur postérieurement ou au plus tôt simultanément avec le projet de loi n° 8370 précité.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1770-3 qui est introduit dans la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales par l'article 1^{er} sous avis transpose l'article 9 de la directive (UE) 2023/2864 précitée et définit en ses paragraphes 1^{er} à 3 les obligations des entreprises y visées en relation avec la mise à disposition sur l'ESAP d'un certain nombre d'informations.

¹ Projet de loi portant modification : 1^o 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 ; 2^o de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; 3^o de la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit ; 4^o de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ; 5^o de la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative : - aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois - aux obligations en matière d'établissement et de publicité des documents comptables des succursales d'entreprises d'assurances de droit étranger ; 6^o de la loi modifiée du 11 janvier 2008 relative aux obligations de transparence des émetteurs ; 7^o de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ; 8^o de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit, en vue de la transposition de la directive (UE) 2022/2464 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et de l'article 1^{er} de la directive (UE) 2025/794 du Parlement européen et du Conseil du 14 avril 2025 modifiant les directives (UE) 2022/2464 et (UE) 2024/1760 en ce qui concerne les dates à partir desquelles les États membres doivent appliquer certaines obligations relatives à la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises et au devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité (document parlementaire n° 8370).

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), du nouvel article 1770-3 qui est introduit dans la loi précitée du 10 août 1915, le Conseil d’État estime qu’il y a lieu de s’en tenir au texte de la directive (UE) 2023/2864 et de remplacer, sous peine d’opposition formelle pour transposition non conforme, les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l’Union européenne l’exige ». L’utilisation des mots « le cas échéant » pourrait en effet laisser entendre que ceux qui fournissent les informations ont le choix entre les formats mentionnés par la disposition.

Pour le surplus, le Conseil d’État renvoie à ses observations concernant les articles 3 à 14 du projet de loi.

Le Conseil d’État note ensuite que le paragraphe 4 du nouvel article 1770-3 prévoit la désignation par voie de règlement grand-ducal d’au moins un organisme de collecte des informations visées par la future loi. Il constate qu’à un certain nombre d’endroits du projet de loi, les auteurs ont procédé à la désignation de l’organisme de collecte directement par la future loi. Il s’agira essentiellement d’établissements publics comme la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF » ou encore le Commissariat aux assurances, ci-après « CAA ». Les auteurs notent au commentaire des articles que la directive (UE) 2023/2864 précitée laisse le temps au législateur national jusqu’en 2028 ou en 2030 pour procéder à la désignation de l’organisme de collecte des informations et que « dans les cas où la désignation n’est pas évidente, il a été opté de profiter de cette marge de manœuvre laissée par les textes européens, pour ménager un temps de réflexion supplémentaire quant à la désignation de l’organisme de collecte, qui est donc formellement confiée à un règlement grand-ducal ».

Si le choix des auteurs devait, le moment venu, tomber sur un établissement public comme organisme de collecte des informations, ce choix devrait évidemment se faire à travers une modification législative de la loi organique de l’établissement public en cause pour ne pas se heurter aux termes de l’article 129, paragraphe 1^{er}, de la Constitution qui érige la définition des compétences des établissements publics en matière réservée à la loi. Au cas où il serait envisagé de désigner une administration comme organisme de collecte, le Conseil d’État pourrait s’accommoder de la façon de procéder des auteurs.

Article 2

L’article 2 introduit un article 1790-3 nouveau dans la loi précitée du 10 août 1915 pour prévoir la date d’application du nouvel article 1770-3 inséré dans la même loi par l’article 1^{er} du projet de loi, cette date étant fixée au 10 janvier 2028.

Le Conseil d’État rappelle que l’article 1770-3 prévoit en son paragraphe 4 la désignation par voie de règlement grand-ducal d’au moins un organisme de collecte des informations visées par la future loi afin de les rendre accessibles sur l’ESAP. D’après la disposition en question, la désignation de l’organisme ou des organismes de collecte devra avoir été effectuée au plus tard le 9 janvier 2028. La configuration des deux dates étant incohérente, le Conseil d’État demande, sous peine d’opposition formelle pour insécurité juridique, aux auteurs de limiter le champ de la disposition sous avis aux trois premiers paragraphes de l’article 1770-3 précité.

Une alternative consisterait à intégrer la date à partir de laquelle le dispositif s'applique directement dans le corps même de la disposition du nouvel article 1770-3, méthode à laquelle les auteurs du projet de loi ont d'ailleurs recouru à l'article 3 du projet de loi en relation avec l'accessibilité d'informations que les établissements de crédit doivent publier sur le point d'accès unique européen.

Articles 3 à 12

Les articles 3 à 12 définissent les obligations tantôt des acteurs financiers tombant dans le champ de la surveillance de la CSSF (articles 3, 5, 6 et 8), tantôt de la CSSF elle-même (articles 4, 7 et 9 à 12) en relation avec la mise à disposition sur l'ESAP d'un certain nombre d'informations. Dans le premier cas de figure, les informations sont fournies par des acteurs du secteur financier qui doivent les transmettre à la CSSF, tandis que, dans le deuxième cas de figure, c'est la CSSF qui détient directement les informations en question (agents liés auxquels les établissements de crédit et les entreprises d'investissement ont recours, liste des établissements d'importance systémique mondiale et des autres établissements d'importance systémique, nomination de tout administrateur temporaire rendue publique par la CSSF, sanctions prononcées par la CSSF en cas de violation d'un certain nombre de dispositions de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier).

Pour ce qui est de l'article 3 qui prévoit l'insertion d'un article 114*quinquies* dans la loi modifiée du 17 juin 1992 relative aux comptes des établissements de crédit, le Conseil d'État note que le paragraphe 5 du nouvel article prévoit la désignation d'un organisme de collecte par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 1^{er} du projet de loi.

Toujours à l'article 3 du projet de loi, le Conseil d'État propose de préciser au niveau de la phrase introductory du paragraphe 2 du nouvel article 114*quinquies* qui est inséré dans la loi précitée du 5 avril 1993, à qui incombe l'obligation de faire en sorte que les informations satisfassent aux exigences qui suivent. Cette observation vaut également *mutatis mutandis* pour les articles 5, 6 et 8. Au niveau de ces dispositions, deux instances interviennent en effet dans le processus, à savoir l'acteur financier sous la surveillance de la CSSF qui fournit les informations requises et la CSSF elle-même qui les collecte, les valide et les transmet à l'ESAP. Même si cela peut ressortir du contexte et pour faciliter la lecture du texte, il y aurait lieu de dire que l'obligation incombe à l'entité qui fournit les informations à la CSSF, cette précision ne s'imposant évidemment pas dans les cas où c'est la CSSF qui est seule à la manœuvre.

Aux mêmes articles 3, 5, 6 et 8, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de s'en tenir au texte de la directive (UE) 2023/2864 et de remplacer, sous peine d'opposition formelle pour transposition non conforme, à chaque fois qu'il y est question des exigences que les informations transférées vers l'ESAP doivent remplir et plus précisément de leur format, les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l'Union européenne l'exige »².

² Le Conseil d'État note au passage que l'article 9 de la directive (UE) 2023/2864, qui est notamment transposé par l'article 5, lorsqu'il modifie 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'entreprise, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen du Conseil et abrogeant les directives

L'utilisation des mots « le cas échéant » pourrait en effet laisser entendre que ceux qui fournissent les informations ont le choix entre les formats mentionnés par la disposition.

À l'article 4 du projet de loi, concernant plus particulièrement le paragraphe 8 qu'il est proposé d'ajouter à l'article 37-8 de la loi précitée du 5 avril 1993, le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de viser à la fin de l'alinéa 1^{er} la CSSF comme organisme de collecte au sens de la réglementation européenne, et non pas, bien que telle soit la formulation choisie par le législateur européen, le registre public tenu par la CSSF. Ce registre n'a en effet aucune existence juridique propre. La disposition pourrait dès lors se lire comme suit :

« À cette fin, l'organisme de collecte au sens de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2023/2859 est la CSSF en tant que gestionnaire du registre public. »

Aux articles 10, 11 et 12, le Conseil d'État comprend qu'ils visent la publication sur l'ESAP des sanctions prononcées par la CSSF dans certains contextes, et non pas les simples violations des dispositions couvertes par les sanctions. Il recommande dès lors de se référer à chaque fois au niveau de l'alinéa 1^{er} du paragraphe qu'il est proposé d'ajouter à différents articles de la loi précitée du 5 avril 1993 « [aux] informations [...] concernant les sanctions prononcées par la CSSF pour violation de dispositions [...] ». De même, et à l'alinéa 2, point 2., lettre a), point ii), il y aurait lieu de remplacer les mots « en ce qui concerne des violations des dispositions portant transposition de la directive [...] » par les mots « en ce qui concerne des sanctions prononcées par la CSSF pour violation de dispositions portant transposition de la directive [...] ».

Article 13

L'article 13 du projet de loi sous examen a pour objet d'introduire deux nouveaux articles numérotés 128*quinquies* et 128*sexies* dans la loi modifiée du 8 décembre 1994 relative notamment aux comptes annuels et comptes consolidés des entreprises d'assurances et de réassurances de droit luxembourgeois.

Les deux dispositions en question enjoignent aux entreprises d'assurances, aux entreprises mères d'un groupe et aux fonds de pension de communiquer un certain nombre d'informations à l'organisme de collecte en vue de les rendre accessibles sur l'ESAP.

Ici encore, le Conseil d'État suggère de préciser à chaque fois au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, des deux dispositions à qui incombe l'obligation de veiller à ce que les informations qui sont fournies respectent les dispositions qui suivent, en l'occurrence aux entreprises d'assurances et de réassurances ainsi qu'aux fonds de pension.

De même et comme pour les articles 3, 5, 6 et 8, il y a lieu de remplacer, sous peine d'opposition formelle pour transposition non conforme de la directive (UE) 2023/2864, à chaque fois au paragraphe 2, lettre a), des dispositions qui sont insérées dans la loi modifiée du 8 décembre 1994

78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, utilise la formule « lorsque le droit national ou le droit de l'Union l'exige ».

précitée, les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l’Union européenne l’exige ».

Le Conseil d’État renvoie en outre à ses observations concernant les articles 5, 6 et 8 du projet de loi.

Article 14

L’article 14 introduit un nouvel article 79bis dans 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.

La disposition en question oblige les entreprises visées aux articles 68bis et 83 de la loi précitée du 19 décembre 2002 de communiquer un certain nombre d’informations à l’organisme de collecte en vue de les rendre accessibles sur l’ESAP.

Le Conseil d’État renvoie à ses observations concernant l’article 13 qui s’appliquent *mutatis mutandis* à la disposition sous revue et réitère son opposition formelle, mise en avant notamment à l’endroit de l’article 1^{er} du projet de loi, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2023/2864, en raison de l’utilisation des mots « le cas échéant » au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), du nouvel article 79bis qu’il demande de remplacer par les mots « lorsque le droit de l’Union européenne l’exige ».

Article 15

L’article 15 introduit un article 106 dans la loi précitée du 19 décembre 2002 pour prévoir la date d’application du nouvel article 79bis inséré dans la même loi par l’article 14 du projet de loi, cette date étant fixée au 10 janvier 2028.

Le Conseil d’État note que l’article 79bis prévoit en son paragraphe 4 la désignation par voie de règlement grand-ducal d’au moins un organisme de collecte des informations visées par la future loi aux fins de les rendre accessibles sur l’ESAP. D’après la disposition en question, la désignation de l’organisme ou des organismes de collecte devra avoir été effectuée au plus tard le 9 janvier 2028. La configuration des deux dates étant incohérente, le Conseil d’État renvoie à ses observations formulées à l’endroit de l’article 2 et réitère son opposition formelle pour insécurité juridique y relative en demandant aux auteurs de limiter le champ de la disposition sous avis aux trois premiers paragraphes de l’article 79bis précité.

Le Conseil d’État renvoie encore à ses observations visant l’article 2 du projet de loi en relation avec une possible alternative. Une alternative consisterait en effet à intégrer la date à partir de laquelle le dispositif s’applique directement dans le corps même de la disposition du nouvel article 79bis, méthode à laquelle les auteurs du projet de loi ont d’ailleurs recouru à d’autres endroits du projet de loi en relation avec l’accessibilité d’informations sur le point d’accès unique européen.

Article 16

Sans observation.

Articles 17 à 30

Les articles 17 à 30 ont trait au processus de mise à disposition sur l'ESAP d'informations dont la publication est effectuée par des opérateurs du secteur financier ou encore directement par la CSSF.

Ils sont structurés de la même façon que les articles 1^{er} et 3 à 14 du projet de loi.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant les dispositions en question.

En ce qui concerne plus particulièrement les articles 17, 18, 20, 21, 23, 24, 28, 29 et 30, le Conseil d'État réitère son opposition formelle, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2023/2864, mise en avant notamment à l'égard de l'article 1^{er} du projet de loi en rapport avec la formulation du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), du nouvel article 1770-3 qui est introduit dans la loi précitée du 10 août 1915. Il demande de remplacer au niveau des articles susvisés, lorsqu'il y est question des exigences que les informations transférées vers l'ESAP doivent remplir et plus précisément de leur format, les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l'Union européenne l'exige ».

Article 31

Sans observation.

Articles 32 à 38

Les articles 32 à 38 ont trait au processus de mise à disposition sur l'ESAP d'informations dont la publication est effectuée par des opérateurs tombant dans le champ d'application de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ou encore directement par l'autorité qui les surveille, à savoir le CAA.

Ils sont structurés de la même façon que les articles 1^{er} et 3 à 14 du projet de loi.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant les dispositions en question.

En ce qui concerne plus particulièrement les articles 32, 33, 34, 37 et 38, le Conseil d'État réitère son opposition formelle, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2023/2864, mise en avant notamment à l'égard de l'article 1^{er} du projet de loi en rapport avec la formulation du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), du nouvel article 1770-3 qui est introduit dans la loi précitée du 10 août 1915. Il demande de remplacer au niveau des articles susvisés, lorsqu'il y est question des exigences que les informations transférées vers l'ESAP doivent remplir et plus précisément de leur format, les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l'Union européenne l'exige ».

Article 39

Sans observation.

Articles 40 et 41

Les articles 40 et 41 introduisent la possibilité pour des établissements de droit public, dotés de la personnalité juridique d'obtenir un agrément en tant que société de courtage (article 40) ou en tant qu'agence d'assurances (article 41) dès lors que leur objet permet d'exercer les activités en question dans des conditions équivalentes à celles des sociétés de droit privé.

Cette possibilité n'a effectivement pas été retenue lors de la transposition de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances (dite « directive IDD »). Les auteurs du projet de loi n'expliquent pas les raisons du revirement sur ce point et se bornent à constater que cette possibilité existe à d'autres endroits de la loi précitée du 7 décembre 2015 pour les entreprises d'assurance et les fonds de pension.

Le Conseil d'État note encore que le dispositif proposé n'a aucun lien avec l'objet principal du projet de loi qui a trait à l'ESAP.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant cette façon de procéder.

Article 42

Les alinéas 4 et 5 que l'article 42 ajoute à l'article 306 de la loi précitée du 7 décembre 2015 ne donnent pas lieu à des observations de principe de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État comprend que la disposition vise la publication sur l'ESAP des sanctions prononcées par le CAA dans certains contextes, et non pas les simples violations des dispositions couvertes par les sanctions. Il recommande dès lors de se référer à l'alinéa 1^{er}, ainsi qu'à l'alinéa 2, lettre b), point i), lorsqu'il y est question de « violations de dispositions portant transposition de la directive [...] » aux « sanctions prononcées par le CAA pour violation de dispositions portant transposition de la directive [...] ».

Article 43

Sans observation.

Articles 44 à 48

Les articles 44 à 48 ont trait au processus de mise à disposition sur l'ESAP d'informations dont la publication est effectuée par des opérateurs tombant dans le champ d'application de la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la défaillance des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement ou encore directement par le conseil de résolution qui a été créé par ladite loi auprès de la CSSF pour gérer la résolution des banques luxembourgeoises.

Ils sont structurés de la même façon que les articles 1^{er} et 3 à 14 du projet de loi.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant les dispositions en question.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 46, le Conseil d'État réitère son opposition formelle pour transposition non conforme de la directive (UE) 2023/2864, mise en avant notamment à l'égard de l'article 1^{er} du projet de loi en rapport avec la formulation du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), du nouvel article 1770-3 qui est introduit dans la loi précitée du 10 août 1915. Il demande de remplacer au niveau du nouveau paragraphe 6 qu'il est proposé d'introduire en l'occurrence à l'article 46-11 de la loi précitée du 18 décembre 2015, lorsqu'il y est question des exigences que les informations transférées vers l'ESAP doivent remplir et plus précisément de leur format, les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l'Union européenne l'exige ».

Article 49

L'article 49 introduit un nouveau chapitre dans la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit consacré au point d'accès unique européen.

L'article en question est ici encore structuré de la même façon que les articles 1^{er} et 4 à 14 du projet de loi. Le Conseil d'État se bornera dès lors à renvoyer à ses observations concernant les dispositions en question.

Il estime notamment qu'il serait indiqué de viser à la fin du paragraphe 1^{er} la CSSF comme organisme de collecte au sens de la réglementation européenne, et non pas, bien que telle soit la formulation choisie par le législateur européen, le registre public tenu par la CSSF. Ce registre n'a en effet aucune existence juridique propre. La disposition pourrait dès lors se lire comme suit :

« À cette fin, l'organisme de collecte au sens de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2023/2859 est la CSSF en tant que gestionnaire du registre public. »

Article 50

L'article 50 introduit un chapitre 3bis nouveau comportant un nouvel article 24-1 dans la loi modifiée du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

Le Conseil d'État note que l'article 24-1 nouveau prévoit la désignation par voie de règlement grand-ducal d'au moins un organisme de collecte des informations visées par la future loi afin de les rendre accessibles sur l'ESAP. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er}.

Article 51

L'article 51 désigne l'organisme de collecte qui sera chargé d'assurer l'accessibilité sur le point d'accès unique européen des informations visées par l'article 7-1 nouveau qui sera introduit par l'article 51 du projet de loi dans la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'information clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance. Il s'agit en l'occurrence de mettre en œuvre l'article 29bis

introduit dans le règlement (UE) n° 1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'information clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance par l'article 9 du règlement (UE) 2023/2869 précité.

Le Conseil d'État constate que la disposition sous avis ne mentionne pas la date du 9 janvier 2028 à partir de laquelle le dispositif, qui, par ailleurs, est directement applicable dans l'ordre juridique luxembourgeois, sera applicable, ce qui s'explique par le fait que la désignation de l'organisme de collecte se fait directement dans la loi.

Articles 52 à 57

Les articles 52 à 57 ont trait au processus de mise à disposition sur l'ESAP d'informations dont la publication est effectuée par des entités du secteur financier tombant dans le champ d'application de la loi modifiée du 30 mai 2018 relative aux marchés d'instruments financiers ou encore directement par la CSSF.

Ils sont structurés de la même façon que les articles 3 à 14 du projet de loi.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant les dispositions en question.

En ce qui concerne plus particulièrement les articles 52 et 55, le Conseil d'État réitere son opposition formelle, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2023/2864, mise en avant notamment à l'égard de l'article 1^{er} du projet de loi en rapport avec la formulation du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), du nouvel article 1770-3 qui est introduit dans la loi précitée du 10 août 1915. Il demande de remplacer au niveau des articles susvisés, lorsqu'il y est question des exigences que les informations transférées vers l'ESAP doivent remplir et plus précisément de leur format, les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l'Union européenne l'exige ».

Articles 58 à 63

Les articles sous rubrique modifient la loi modifiée du 16 juillet 2019 relative à l'opérationnalisation de règlements européens dans le domaine des services financiers en vue de la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions des règlements (UE) 2023/2859, 2023/2869 et 2024/3005 précités.

Les articles 58 à 61 désignent ainsi directement la CSSF comme organisme chargé de la collecte des informations visées par les dispositions en question pour les rendre ensuite accessibles sur l'ESAP.

L'article 62 ajoute un chapitre *4nonies* à la loi précitée du 16 juillet 2019, chapitre qui opère la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2859 précité et qui est composé de trois articles numérotés 20-51, 20-52 et 20-53.

L'article 20-52 vise à minimiser les coûts découlant du processus de collecte des informations pour les entités qui doivent fournir les informations qui seront rendues accessibles sur l'ESAP.

Ainsi, l’alinéa 1^{er} prévoit que « les organismes de collecte s’appuient le plus possible sur des canaux existants pour la collecte d’informations en vue de leur transmission vers le point d’accès unique européen [...] ».

Cette formulation n’est pas sans rappeler le principe du « once only » qu’un projet de loi actuellement en voie d’instance propose d’introduire dans le droit luxembourgeois³. Le caractère fort vague de la formulation comporte cependant le risque de la rendre inopérante ou encore d’en faire une source d’insécurité juridique. Le Conseil d’État note encore au passage que le dispositif proposé ne constitue pas une mesure de mise en œuvre proprement dite du règlement (UE) 2023/2859 précité et demande donc aux auteurs, sous peine d’opposition formelle pour insécurité juridique, soit de préciser la formulation en question, soit de l’omettre.

L’alinéa 2 prévoit ensuite que les éventuels frais de transmission facturés par les organismes de collecte ne peuvent en aucun cas dépasser le coût supporté par l’organisme de collecte pour la fourniture du service de transmission, reprenant en cela le principe appliqué par l’article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2023/2859 précité aux éventuels coûts facturés par l’Autorité européenne des marchés financiers. Même si la publication des informations visées sur l’ESAP est une obligation qui poursuit un but d’intérêt général, l’obligation de rendre publiques les informations pèse sur les entités de sorte qu’un financement par redevance semble défendable au Conseil d’État. Il conviendra cependant de veiller à ce que la méthode de calcul de la redevance soit transparente et que tous les organismes de collecte procèdent au prélèvement d’une redevance.

L’article 20-53 prévoit la désignation d’un organisme de collecte par voie de règlement grand-ducal pour les informations communiquées à titre volontaire au titre de l’article 3 du règlement (UE) 2023/2859. Le Conseil d’État renvoie à ses observations formulées à l’endroit de l’article 1^{er} du projet de loi concernant le recours à ce mode de désignation des organismes de collecte.

À l’article 63, les auteurs procèdent à la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/3005 précité à travers l’ajout d’un chapitre *4decies* à la loi précitée du 16 juillet 2019, qui est composé de quatre articles numérotés 20-54, 20-55, 20-56 et 20-57.

L’article 20-54 définit les termes utilisés dans le nouveau chapitre par rapport aux définitions figurant dans le règlement (UE) 2024/3005 précité.

L’article 20-55 désigne la CSSF en tant qu’autorité compétente au titre dudit règlement.

³ Projet de loi n° 8395B relative à 1° la valorisation des données dans un environnement de confiance ; 2° la mise en œuvre du principe « once only » ; 3° la mise en application de certaines dispositions du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ; 4° la mise en application de certaines dispositions du 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).

L’article 20-56 a trait aux pouvoirs dont dispose la CSSF lorsqu’elle est chargée de mener au nom de l’Autorité européenne des marchés financiers des missions d’enquête spécifiques et des inspections sur place, missions et inspections qui sont prévues par les articles 33 et 34 du règlement (UE) 2024/3005 précité. Si c’est normalement l’Autorité européenne des marchés financiers qui est à la manœuvre, l’article 34, paragraphe 6, du présent règlement prévoit effectivement que l’Autorité européenne des marchés financiers peut demander aux autorités compétentes d’accomplir, en son nom, des missions d’enquête spécifiques et des inspections sur place et qu’à ce moment, les autorités compétentes nationales disposent à cette fin des mêmes pouvoirs que l’autorité européenne, tels que ces pouvoirs sont définis à l’article 33, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2024/3005 précité.

Enfin, l’article 20-57 traite de l’autorisation judiciaire nécessaire pour permettre aux autorités compétentes, européenne ou nationale, d’accomplir certains actes. Le texte qui est proposé et qui règle la procédure à suivre correspond au texte qui figure déjà à l’article 20-29 de la loi précitée du 16 juillet 2019 en relation avec la 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.

Le texte ne donne pas lieu à d’autres observations de principe de la part du Conseil d’État. Il attire toutefois l’attention des auteurs du projet de loi sur le fait que la référence au paragraphe 1^{er} à la « demande d’enregistrements d’échanges de données relatives au trafic détenus par les fournisseurs de services de communications électroniques [...] » ne correspond pas tout à fait au texte du règlement (UE) 2024/3005 qui, de son côté, au niveau de son article 33, paragraphe 5, vise la « demande d’enregistrements téléphoniques ou d’échanges de données ». Il en est de même d’ailleurs à l’article 33, paragraphe 1^{er}, point e). Par conséquent, le Conseil d’État demande, sous peine d’opposition formelle, pour non-respect du prescrit du règlement (UE) 2024/3005 précité, de préciser le texte sur ce point.

Articles 64 à 66

Les articles 64 à 66 ont trait au processus de mise à disposition sur l’ESAP d’informations dont la publication est effectuée par des entités du secteur financier tombant dans le champ d’application de la loi modifiée du 8 décembre 2021 relative à l’émission de lettres de gage ou encore directement par la CSSF.

Comme ils sont structurés de la même façon que les articles 3 à 14 du projet de loi, le Conseil d’État renvoie à ses observations concernant les dispositions en question.

En ce qui concerne plus particulièrement l’article 64, le Conseil d’État réitère son opposition formelle pour transposition non conforme de la directive (UE) 2023/2864, mise en avant notamment à l’égard de l’article 1^{er} du projet de loi en rapport avec la formulation du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre a), du nouvel article 1770-3 qui est introduit dans la loi précitée du 10 août 1915. Il demande de remplacer au niveau du nouvel alinéa 6 qu’il est proposé d’introduire en l’occurrence à l’article 18 de la loi précitée du 8 décembre 2021, lorsqu’il y est question des exigences que les informations transférées vers l’ESAP doivent remplir et plus précisément de leur format,

les mots « le cas échéant » par ceux de « lorsque le droit de l’Union européenne l’exige ».

Observations d’ordre légistique

Observations générales

Étant donné que le règlement (UE) 2023/2859 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 établissant un point d'accès unique européen fourni un accès centralisé aux informations publiées utiles pour les services financiers, les marchés des capitaux et la durabilité a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après son intitulé.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé. À titre d'exemple, il convient d'écrire systématiquement « au sens de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2023/2859 » et non pas « au sens de l'article 2, point 2, du règlement (UE) 2023/2859 ».

Lorsqu'il est renvoyé 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 », à condition que cela corresponde à la terminologie employée dans le texte à modifier. En effet, les modifications doivent s'intégrer harmonieusement dans le texte original. À titre d'exemple, à l'article 1^{er}, à l'article 1770-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, lettre b), sous ii), à insérer, il y a lieu de remplacer les mots « point b) » par ceux de « lettre b) ».

Les notes de bas de page sont à omettre.

Article 1^{er}

À l'article 1770-3, paragraphe 3, à insérer, il convient de remplacer les mots « point b) ii), » par ceux de « lettre b), sous ii), ». Cette observation vaut également pour l'article 14, à l'article 79bis, paragraphe 3, à insérer.

Article 2

L'article 1790-3, à insérer, est à reformuler comme suit :

« Art. 1790-3. L'article 1770-3 entre en vigueur le 10 janvier 2028. »

Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 15, à l'article 106, à insérer.

Article 3

À l'article 114*quinquies*, paragraphe 1^{er}, à insérer, il convient d'écrire « règlement (UE) 2023/2859 [...] tel que modifié, ci-après dénommé « règlement (UE) 2023/2859 ». »

Par analogie, cette observation vaut également pour les occurrences suivantes.

Article 26

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

« **Art. 26.** L'article 124-1 de la même loi est complété par un alinéa 2 nouveau, libellé comme suit :
« [...]. » »

Article 37

Au point 1°, il y a lieu d'écrire « Au paragraphe 3, phrase liminaire, les mots [...] ».

Article 40

À la phrase liminaire, la virgule après les mots « de la même loi » est à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 41.

Article 46

À l'article 46-11, paragraphe 6, alinéa 3, à insérer, le point après les mots « point 2 » est à omettre, pour écrire « l'alinéa 2, point 2, lettre b), ».

Article 51

À la phrase liminaire, les mots « de la même loi » sont à remplacer par les mots « de la loi modifiée du 17 avril 2018 relative aux documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance ».

Article 54

À l'article 27, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, première phrase, à insérer, il convient d'écrire « en vertu des paragraphes 2 à 4 ». Cette observation vaut également pour l'article 56, à l'article 39, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, première phrase, à insérer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 20 janvier 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes