



Conseil de l'Union européenne
Secrétariat général

**Dossiers interinstitutionnels:
2020/0265 (COD)**

Bruxelles, 24 mars 2022

WK 4296/2022 INIT

LIMITE

**EF
ECOFIN
CODEC**

DOCUMENT DE TRAVAIL

Ceci est un document destiné à une communauté spécifique de destinataires. La manipulation et la distribution ultérieure sont sous la seule responsabilité des membres de la communauté.

DOCUMENT DE TRAVAIL

De:	Présidence
A:	Groupe Services financiers et Union bancaire (Crypto Assets) Services financiers (Attachés)

Sujet:	Règlement sur les marchés de crypto-actifs (MiCA) - Réunion préparatoire au premier trilogue politique - Agenda annoté
--------	--

WK 4296/2022 INIT

LIMITE

FR

PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE
Règlement sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2019/1937 –
Réunion préparatoire au premier trilogue politique
Vendredi 25 mars à 09h30

1. Introduction

Une orientation générale du Conseil a été adoptée en novembre 2021 concernant la proposition de la Commission de règlement sur les marchés de crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2019/1937. Le Parlement européen devrait d'ici peu donner mandat à la Présidence pour débiter le trilogue interinstitutionnel.

En vue de la réunion préparatoire des États membres pour le premier trilogue politique, la présidence a recensé les principaux éléments de divergence.

2. Principaux points de divergence

En vue du premier trilogue politique sur le projet de règlement concernant les marchés de crypto-actifs et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (MiCA), la présente note vise à recenser à titre préliminaire les principaux sujets politiques demeurant en suspens, tout en explorant les possibilités de compromis.

La Présidence souhaite ainsi recueillir l'avis préliminaire des États membres sur les sujets identifiés, afin de permettre au Conseil de définir sa position et sa stratégie de négociation lors de la prochaine réunion avec le Parlement européen.

Par conséquent, et dans l'attente de vos commentaires, vous trouverez rassemblées ci-dessous les principales divergences que nous avons identifiées entre le mandat du Conseil et celui du Parlement européen.

Les États membres sont invités à réagir à cette proposition et à signaler plus généralement les divergences qu'ils considèrent comme les plus problématiques.

Questions :

- **Considérez-vous les points suivants comme les plus importants pour les trilogues à venir ?**
- **D'autres questions devraient-elles selon vous être abordées ?**
- **Quelles divergences considérez-vous comme les plus problématiques ?**

a. Cadre applicable aux crypto-actifs dits stables référençant plusieurs monnaies fiduciaires ou d'autres actifs (« ART ») et aux crypto actifs dits stables référençant une unique monnaie (« EMT »)

Le texte du Parlement européen et celui du Conseil convergent largement sur le cadre applicable aux ART et EMT.

Pour les actifs référençant plusieurs monnaies fiduciaires ou d'autres actifs et largement utilisés comme moyen de paiement, le mandat du Conseil prévoit une restriction de l'utilisation des ART comme moyen d'échange (articles 19a et 19b), avec un droit de veto de la BCE ou de la BCN (articles 15a(4), 18(5), 20(1a)(1b)). A l'inverse, le mandat du Parlement comprend

une disposition pour ART revêtant une importance significative et largement utilisés comme moyen d'échange, que l'ABE peut, des suites de sa propre analyse, reclasser comme des quasi EMT, avec les mêmes exigences pour les émetteurs que pour les émetteurs d'EMT (article 40a). Dans le même ordre d'idées, le Parlement ne reprend pas les restrictions applicables aux EMT libellés dans une monnaie qui n'est pas une monnaie officielle d'un État membre de l'UE (article 52(3)).

Les États membres partagent-ils cette analyse ? Les États membres souhaiteraient-ils soulever certains points d'attention ?

b. Autorités de supervision

Le mandat du Conseil confère à l'ABE la responsabilité de la surveillance des ART revêtant une importance significative ainsi que des EMT d'importance significative (à l'exception de certains émetteurs d'EMT d'importance significative libellés dans une monnaie officielle de l'UE autre que l'euro, comme décrit à l'article 50(5a)).

Le texte du Parlement européen donne un rôle plus important à l'AEMF en matière de surveillance des émissions d'ART et des prestataires de services sur crypto-actifs (« CASP »). Le Parlement européen souligne la nécessité d'un superviseur unique de l'Union en la matière (considérants 65 et 67). L'AEMF surveillerait ainsi les ART revêtant une importance significative (article 98) ainsi que les CASP.

Dans cette conception, l'ABE conserverait la tâche de surveiller les émetteurs d'EMT d'importance significative. La BCE détiendrait la décision d'autoriser les EMT (article 43(1a)), tandis que l'ABE surveillerait les EMT d'importance significative (article 41(3) and Article 98a).

Que pensent les États membres de cette modification ?

c. Finance décentralisée (DeFi)

Lors des négociations précédant l'octroi du mandat au Conseil, un considérant a été introduit dans le compromis adopté au Conseil visant à préciser dans quelle mesure les applications qualifiées de DeFi sont couvertes par MiCA, selon les cas.

La DeFi n'est pas explicitement évoquée dans le cœur du texte. En effet, en l'absence de tout recul sur la nébuleuse DeFi, qui était encore en plein développement au moment des négociations, et étant donné que la question de la DeFi dépasse largement le champ d'application de MiCA en tant qu'applications et pourrait également relever de marchés traditionnels tels que le marché bancaire, des valeurs mobilières ou encore des assurances, il a été jugé impossible de fixer un cadre réglementaire précis dans MiCA, avec un régime approprié (considérants 11, 13 et 13a du texte du PE).

Cependant, le texte du Parlement européen prévoit que les organisations autonomes décentralisées peuvent également être des émetteurs de crypto-actifs dans le cadre de MiCA (article 4).

Étant donné les préoccupations liées à l'évolution de la DeFi et le développement rapide de ce secteur au cours des derniers mois, les États membres pourraient souhaiter discuter à nouveau de cette question.

Les deux colégislateurs ont inclus ce point dans la clause de révision, mais le Conseil a ajouté la rédaction d'un rapport spécifique (couvrant également plusieurs autres questions) comme une priorité dans les 18 mois après la date d'entrée en vigueur du règlement (article 122a).

Les États membres souhaitent-ils partager leur point de vue sur la nécessité d'aborder les activités de DeFi dans le cadre de MiCA ?

d. Impact climatique des crypto-actifs

La version du Parlement européen définit trois exigences relatives à l'impact climatique des crypto-actifs :

- Traitement des activités de minage dans la taxonomie d'ici 2025 (article 2a) ;
- Inclusion des informations sur l'impact environnemental des crypto-actifs dans le livre blanc accompagnant l'émission de crypto-actifs pour les crypto-actifs généraux (article 5(1)(bbc)) ainsi que les EMT (Article 46(2)(ea)(eb)), et plus largement publication par les prestataires de services sur crypto-actifs (article 59, §4, point a) ;
- Reconnaissance par de nouveaux considérants de l'impact environnemental de mécanismes de consensus spécifiques, notamment le protocole de « preuve de travail » (« *Proof of work* ») (considérants 5 – 5c).

Les États membres ont-ils une réaction à cet égard ?

e. Prestataires de services sur crypto-actifs (CASP)

Le mandat du Parlement introduit la nécessité pour les prestataires de services sur crypto-actifs d'être agréés par l'AEMF avant de pouvoir commencer leurs activités. Ils seraient également surveillés par l'AEMF (article 53), bien qu'il reste à clarifier avec le PE dans le cadre de trilogues si ces pouvoirs se réfèrent uniquement aux CASP les plus importants ou à tous.

Quel est le point de vue des États membres à cet égard ?

f. Jetons non fongibles (NFT)

Le mandat du Conseil souligne que le règlement ne devrait s'appliquer qu'aux crypto-actifs qui peuvent être transférés entre détenteurs (considérant 8a), et non aux crypto-actifs qui sont uniques et non fongibles en d'autres crypto-actifs (considérant 8b). Le mandat du Parlement précise à la fois que les NFT sont exclus du champ d'application du règlement (considérant 8a) et qu'il est nécessaire d'étudier l'éventualité que la Commission propose un régime sur mesure à l'échelle de l'Union pour les NFT et les titres financiers numériques (« *security tokens* ») (considérant 8b).

Par ailleurs, l'exclusion des NFT du mandat du Conseil est soulignée dans le titre I (article 2(2a)) relatif au champ d'application du règlement, tandis qu'elle ne concerne que l'obligation de livre blanc en vertu du titre II dans le mandat du Parlement (article 4(2)(c)).

Que pensent les États membres de ces modifications ?

Le Parlement souligne également que les jetons non fongibles qui accordent des droits semblables à ceux conférés par des instruments financiers, tels que le droit à percevoir des bénéfices, devraient être traités comme des titres financiers numériques et être soumis à la législation de l'Union sur les services financiers (AMLD, MIF, MAR, règlement sur les prospectus).

Les discussions actuellement menées par la Présidence française sur le paquet LBC-FT ont déjà permis d'aborder la question des NFT, sur la base des lignes directrices du GAFI qui disposent que les pays doivent envisager l'application des normes du GAFI aux NFT au cas par cas. Certains NFT qui, à première vue, ne semblent pas constituer des actifs virtuels,

pourraient toutefois relever de la définition des actifs virtuels s'ils sont en pratique utilisés à des fins de paiement ou d'investissement.

Les États membres souhaitent-ils conserver la rédaction actuelle du Conseil ou seraient-ils disposés à préciser dans un considérant que les NFT relevant de la catégorie des titres financiers numériques doivent être soumis à la réglementation applicable aux services financiers ?

Les États membres conviennent-ils que les exigences sur les NFT en matière de lutte anti-blanchiment ne devraient pas être traitées dans le cadre du règlement MiCA (comme c'est actuellement le cas) ?

g. Autorisation vs notification des émetteurs de crypto-actifs généraux et processus de livre blanc

En ce qui concerne les crypto-actifs généraux autres que les ART ou EMT, le mandat du Parlement a ajouté la nécessité d'obtenir un agrément de la part d'une autorité compétente pour qu'une personne puisse offrir ces crypto-actifs (article 4).

Que pensent les États membres de cette nouvelle condition cumulative ?

Contrairement à celui du Conseil, le mandat du Parlement exige des émetteurs de crypto-actifs autres que les ART et les EMT qu'ils recueillent auprès des autorités compétentes l'approbation *ex ante* d'un livre blanc sur les crypto-actifs (article 7(1)).

Quel est l'avis des États membres sur cette exigence ?

h. Régime pour les pays tiers et les actifs émis hors de l'UE

Le mandat du Conseil précise que le règlement ne doit pas s'appliquer aux entreprises de pays tiers lorsque les crypto-actifs sont fournis à l'initiative d'une personne établie dans l'Union, tandis que si l'entreprise de pays tiers devient elle-même active dans l'UE pour fournir des crypto-actifs à des clients (par sollicitation, promotion ou publicité), elle devrait recevoir l'agrément de prestataire de services sur crypto-actifs (considérant 51). Le texte du Conseil donne également un mandat à l'AEMF pour émettre des lignes directrices visant à préciser les conditions dans lesquelles une entreprise de pays tiers est réputée solliciter des clients (article 53b).

Le Parlement souligne en revanche qu'aucune personne morale ou physique ne devrait être autorisée à fournir des services sur crypto-actifs de manière non occasionnelle sans avoir de représentant légal dans l'Union et sans être agréementée en vertu du présent règlement, même si le service est fourni à l'initiative du client (considérant 51). L'article 56a précise les cas dans lesquels la fourniture de services sur crypto-actifs est considérée comme étant à l'initiative exclusive du client.

Quelle approche les États membres recommandent-ils pour surmonter ces divergences ?

Le Parlement européen a en plus interdit les émetteurs de crypto-actifs autres que les ART et les EMT dont la société mère ou la filiale est établie dans un pays tiers identifié comme un pays à haut risque en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ou qui n'est pas coopératif en matière fiscale (article 4(1)(eb)).

Quel est l'avis des États membres sur cette condition supplémentaire ?

i. Obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux

Le mandat du Conseil exige que, lors de la demande d'agrément, le CASP décrive son mécanisme de contrôle interne et ses procédures d'évaluation des risques pour se conformer aux obligations en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme prévues par la directive (UE) 2015/849 (article 54(2)(y)).

Le mandat du PE est plus étendu :

- Les exigences opérationnelles des CASP (article 61) comprennent désormais plusieurs obligations liées à la lutte contre le blanchiment de capitaux, telles que (i) des mécanismes de contrôle interne, (ii) des systèmes, procédures et dispositifs visant à prévenir et détecter le blanchiment de capitaux, conformément à la directive sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et (iii) des procédures visant à assurer la traçabilité des transferts de crypto-actifs, conformément au règlement sur les transferts de fonds ;
- Les CASP doivent également mettre en place des politiques KYC (article 61a), conformément au nouveau règlement sur les transferts de fonds, et ne doivent mener aucune opération dans les pays tiers listés comme à haut risque conformément à l'article 9 de la directive (UE) 2015/849, ou dans un pays tiers figurant à l'annexe I ou à l'annexe II de la liste de l'UE des juridictions non coopératives en matière fiscale, ou être contrôlés par une entité établie dans l'une de ces juridictions ;
- Enfin, l'AEMF doit établir un registre des CASP non conformes aux normes de lutte contre le blanchiment de capitaux, en raison de leur pays d'établissement ou de l'absence de procédures de vigilance suffisantes.

Les États membres sont-ils favorables à l'introduction d'une référence à la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le règlement MiCA ?

Les États membres conviennent-ils que les exigences relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux devraient être traitées principalement dans le paquet LBC-FT ?

j. Rapport annuel de l'AEMF

Le Parlement propose de demander à l'AEMF de rédiger un rapport annuel sur l'évolution du marché, sur la base des informations fournies par les ANC et l'ABE (article 122 bis).

Que pensent les États membres de cette idée ?

k. Chronologie de mise en œuvre

Le mandat du Conseil prévoit une application du règlement 24 mois après la date d'entrée en vigueur, les titres III et IV n'étant applicables que 12 mois après l'entrée en vigueur. Le Parlement européen propose une application 18 mois après la date d'entrée en vigueur, tandis qu'aucune durée n'a été spécifiée pour l'application des titres III et IV.

Que penseraient les États membres de la modification de ces délais ?

3. (Event.) Autres points

4. Conclusions