Édition provisoire

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 19 novembre 2026 (1)

Affaire C-415/25

De Nederlandsche Bank NV,
2525 Ventures BV,
B4C Markets BV,
Bitmymoney BV,
Bitonic BV,
Bitvavo BV,
Blox BV,
BTC Direct Europe BV,
BUX Alternative Investments BV,
Coinmerce BV,
Digital Currency Services BV (Happycoins),
Phoenix Payments BV (Anycoin Direct)

[demande de décision préjudicielle formée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme – Directive (UE) 2015/849 – Article 47 – Obligation d'immatriculation des prestataires de services relatifs aux monnaies virtuelles – Réglementation nationale exigeant de fournir, avec la demande d'immatriculation, des données permettant de vérifier le respect des exigences prévues par la législation nationale transposant la directive 2015/849 – Compatibilité avec le droit de l'Union – Principe de proportionnalité – Libertés fondamentales »

I. Introduction

1. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 47 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 (2), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018 (3) (ci-après la « directive 2015/849 »).

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant De Nederlandsche Bank NV (banque centrale des Pays-Bas) (ci-après « DNB ») à onze prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales ainsi que de services de portefeuilles de conservation (ci-après les « prestataires de services sur crypto-actifs »), au sujet de la décision, prise par DNB, d'imputer à ces prestataires les coûts de surveillance continue que cette banque a encourus au cours des années 2020 et 2021. Elle donne l'occasion à la Cour de se prononcer sur la portée du contrôle pouvant être exercé par les autorités de surveillance lors de l'immatriculation desdits prestataires, prévue à l'article 47 de la directive 2015/849, puisque les frais d'immatriculation aux Pays-Bas sont inclus dans les coûts de surveillance continue.

3. Je proposerai à la Cour de considérer que, lors de l'immatriculation d'un prestataire de services sur crypto-actifs, l'autorité de surveillance peut exiger la fourniture d'éléments portant sur l'organisation de l'entreprise garantissant sa gestion intègre et maîtrisée et refuser cette immatriculation si elle n'est pas convaincue de l'exactitude et de la complétude des informations fournies.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

4. Les considérants 1, 2 et 51 de la directive 2015/849 énoncent :

« (1) Les flux d'argent illicite peuvent nuire à l'intégrité, à la stabilité et à la réputation du secteur financier et menacer le marché intérieur de l'Union [européenne], ainsi que le développement international. Le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la criminalité organisée demeurent des problèmes majeurs auxquels il convient de trouver une réponse au niveau de l'Union. [I]l est indispensable de s'attacher à la prévention ciblée et proportionnée de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme [...]

(2) La solidité, l'intégrité et la stabilité des établissements de crédit et des établissements financiers, ainsi que la confiance dans l'ensemble du système financier, pourraient être gravement compromises par les tentatives des criminels et de leurs complices de masquer l'origine des produits du crime ou d'alimenter le terrorisme par des flux d'argent licite ou illicite. Pour faciliter l'exercice de leurs activités criminelles, les criminels qui blanchissent des capitaux et ceux qui financent le terrorisme pourraient essayer de profiter de la libre circulation des capitaux et de la libre prestation des services financiers que suppose l'intégration de l'espace financier de l'Union. Dès lors, certaines mesures de coordination sont nécessaires au niveau de l'Union. Dans le même temps, un équilibre devrait être recherché entre, d'une part, les objectifs visant à protéger la société contre la criminalité et à sauvegarder la stabilité et l'intégrité du système financier de l'Union et, d'autre part, la nécessité de créer un environnement réglementaire qui permette aux entreprises de développer leurs activités sans avoir à encourir des coûts disproportionnés pour se conformer aux normes.

[...]

(51) Les autorités compétentes devraient s'assurer de la compétence et de l'honorabilité des personnes qui dirigent effectivement l'activité des bureaux de change, des bureaux d'encaissement des chèques, des prestataires de services aux sociétés ou aux fiducies/trusts ou des prestataires de services de jeux d'argent et de hasard, ainsi que de la compétence et de l'honorabilité des bénéficiaires effectifs de ces entités. Les critères de compétence et d'honorabilité devraient, au minimum, répondre à la nécessité de protéger ces entités contre tout détournement par leurs gestionnaires ou bénéficiaires effectifs à des fins criminelles. »

5. L'article 1er, paragraphes 1 et 2, de cette directive dispose :

« 1. La présente directive vise à prévenir l'utilisation du système financier de l'Union aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

2. Les États membres veillent à ce que le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme soient interdits. »

6. L'article 2, paragraphe 1, point 3, sous g) et h), de ladite directive prévoit :

« La présente directive s'applique aux entités assujetties suivantes :

[...]

3) les personnes physiques ou morales suivantes, agissant dans l'exercice de leur activité professionnelle :

[...]

g) les prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales ;

h) les prestataires de services de portefeuilles de conservation. »

7. Aux termes de l'article 3, points 18 et 19, de la directive 2015/849 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

18) "monnaies virtuelles", représentations numériques d'une valeur qui ne sont émises ou garanties ni par une banque centrale ni par une autorité publique, qui ne sont pas nécessairement liées non plus à une monnaie établie légalement et qui ne possèdent pas le statut juridique de monnaie ou d'argent, mais qui sont acceptées comme moyen d'échange par des personnes physiques ou morales et qui peuvent être transférées, stockées et échangées par voie électronique ;

19) "prestataire de services de portefeuille de conservation", entité fournissant des services de conservation de clés cryptographiques privées pour le compte de ses clients à des fins de détention, de stockage et de transfert de monnaies virtuelles. »

8. L'article 5 de cette directive est libellé comme suit :

« Les États membres peuvent arrêter ou maintenir en vigueur, dans le domaine régi par la présente directive, des dispositions plus strictes pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans les limites du droit de l'Union. »

9. Aux termes de l'article 8 de ladite directive :

« 1. Les États membres veillent à ce que les entités assujetties prennent des mesures appropriées pour identifier et évaluer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme auxquels elles sont exposées, en tenant compte de facteurs de risques y compris ceux liés à leurs clients, pays ou zones géographiques, produits, services, transactions ou canaux de distribution. Ces mesures sont proportionnées à la nature et à la taille des entités assujetties.

2. Les évaluations des risques visées au paragraphe 1 sont documentées, tenues à jour et mises à la disposition des autorités compétentes et des organismes d'autorégulation concernés. Les autorités compétentes peuvent décider que certaines évaluations des risques documentées ne sont pas nécessaires si les risques propres au secteur sont bien précisés et compris.

3. Les États membres veillent à ce que les entités assujetties disposent de politiques, de contrôles et de procédures pour atténuer et gérer efficacement les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme identifiés au niveau de l'Union, de l'État membre et de l'entité assujettie. Ces politiques, contrôles et procédures sont proportionnés à la nature et à la taille des entités assujetties.

4. Les politiques, contrôles et procédures visées au paragraphe 3 comprennent :

a) l'élaboration de politiques, de contrôles et de procédures internes, y compris les modèles en matière de gestion des risques, la vigilance à l'égard de la clientèle, la déclaration, la conservation des documents et pièces, le contrôle interne, la gestion du respect des obligations y compris, si la taille et la nature de l'activité le justifient, la nomination, au niveau de l'encadrement, d'un responsable du contrôle du respect des obligations et la sélection du personnel ;

b) lorsque cela est approprié eu égard à la taille et à la nature des activités, une fonction d'audit indépendante chargée de tester les politiques, contrôles et procédures visés au point a).

[...] »

10. L'article 13, paragraphe 1, sous a), de la directive 2015/849 prévoit :

« Les mesures de vigilance à l'égard de la clientèle comprennent :

a) l'identification du client et la vérification de son identité, sur la base de documents, de données ou d'informations obtenus d'une source fiable et indépendante [...] »

11. L'article 14, paragraphe 1, de cette directive dispose :

« Les États membres exigent que la vérification de l'identité du client et du bénéficiaire effectif ait lieu avant l'établissement d'une relation d'affaires ou l'exécution de la transaction. [...] »

12. Aux termes de l'article 47, paragraphes 1 et 2, de ladite directive :

« 1. Les États membres veillent à ce que les prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales et les prestataires de services de portefeuilles de conservation soient immatriculés, que les bureaux de change et d'encaissement de chèques et les prestataires de services aux sociétés ou fiducies/trusts soient agréés ou immatriculés, et que les prestataires de services de jeux d'argent et de hasard soient réglementés.

2. Les États membres exigent des autorités compétentes qu'elles veillent à la compétence et à l'honorabilité des personnes qui exercent une fonction de direction au sein des entités visées au paragraphe 1 ou qui en sont les bénéficiaires effectifs. »

13. En vertu de l'article 48 de la même directive :

« 1. Les États membres exigent des autorités compétentes qu'elles assurent un suivi effectif du respect de la présente directive et qu'elles prennent les mesures nécessaires à cet effet.

[...]

2. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes disposent des pouvoirs appropriés, dont le pouvoir d'exiger la production de toute information pertinente pour contrôler le respect des obligations et le pouvoir d'effectuer des vérifications, ainsi que des ressources financières, humaines et techniques nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Les États membres s'assurent que le personnel de ces autorités est d'une grande intégrité et doté de compétences appropriées, et qu'il respecte des exigences professionnelles élevées, notamment en matière de confidentialité, de protection des données et de règlement des conflits d'intérêts.

[...]

4. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes de l'État membre dans lequel l'entité assujettie exploite des établissements surveillent le respect, par ces derniers, des dispositions nationales de

cet État membre transposant la présente directive.

[...] »

B. Le droit néerlandais

1. *La Wwft*

14. La Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (loi de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme) (4), du 15 juillet 2008, dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la « Wwft »), a transposé dans l'ordre juridique néerlandais la directive 2015/849.

15. Depuis le 21 mai 2020, les prestataires de services sur crypto-actifs sont inclus dans le champ d'application de la Wwft. DNB est désignée comme autorité de surveillance pour ces prestataires en vertu de l'article 1d, paragraphe 1, sous a), de la Wwft.

16. Aux termes de l'article 23b de la Wwft :

« 1. Quiconque offre, aux Pays-Bas ou à partir des Pays-Bas, des services professionnels ou commerciaux d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales s'immatricule auprès de [DNB].

2. Quiconque offre, aux Pays-Bas ou à partir des Pays-Bas, des services professionnels ou commerciaux de portefeuilles de conservation s'immatricule auprès de [DNB]. »

17. L'article 23c, paragraphe 1, de la Wwft prévoit :

« La demande d'immatriculation visée à l'article 23b est présentée par la communication d'informations déterminées par ou en vertu d'une réglementation administrative à portée générale. Ces informations peuvent concerner :

a) des données de nature factuelle ;

b) des données relatives au respect des dispositions de la présente loi ou de la Sanctiewet 1977 [(loi sur les sanctions de 1977) (5), du 15 février 1980]. »

18. L'article 23d, paragraphe 1, sous a) et b), de la Wwft dispose :

« [DNB] n'immatricule pas un prestataire visé à l'article 23b lorsque :

a) les données visées à l'article 23c, paragraphe 1, sont incomplètes ;

b) après vérification des informations, elle n'est pas convaincue de l'exactitude des données visées à l'article 23c, paragraphe 1. »

19. L'article 23f, paragraphes 2 et 3, de la Wwft prévoit :

« 2. [DNB] procède à l'immatriculation [...]

3. S'agissant d'un prestataire visé à l'article 23b, le registre reprend les données suivantes :

a) le nom, l'adresse et, le cas échéant, le siège social ainsi que la dénomination et l'adresse de ses succursales ;

b) la date d'inscription au registre du prestataire visé à l'article 23b ;

c) le numéro d'enregistrement du prestataire visé à l'article 23b auprès de la Kamer van Koophandel [(Chambre de commerce, Pays-Bas)]. »

20. Aux termes de l'article 23j de la Wwft :

« 1. Le prestataire visé à l'article 23b mène une politique adéquate garantissant un exercice intègre et maîtrisé de son activité [...]

2. Le prestataire visé à l'article 23b organise son entreprise de manière à garantir sa gestion intègre et maîtrisée [...]

3. D'autres règles concernant les obligations au titre du présent article peuvent être établies par ou en vertu d'une réglementation administrative à portée générale. Ces règles peuvent porter sur :

a) l'exercice intègre des activités, qui inclut notamment la lutte contre :

1. la confusion d'intérêts ;

2. les infractions pénales ou autres violations de la loi par le prestataire ou ses employés de nature à porter atteinte à la confiance dans le prestataire ;

3. les relations avec des clients ou des tiers de nature à porter atteinte à la confiance dans le prestataire ;

b) le contrôle des processus et des risques opérationnels. »

2. ***Le règlement d'application de la Wwft***

21. Les informations qui doivent précisément être communiquées en vertu de l'article 23c, paragraphe 1, de la Wwft ont été énumérées à l'article 1a de l'Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 (décret d'application de la Wwft de 2018) (6), du 17 juillet 2018, lu en combinaison avec l'article 3 de l'Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (règlement d'application de la [Wwft]) (7), du 23 juillet 2008.

22. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'application de la Wwft :

« Les informations visées à l'article 23c, paragraphe 1, de la [Wwft] sont les suivantes :

[...]

n) l'organisation de la gestion d'entreprise au regard de l'exercice intègre et maîtrisé de l'activité, visée à l'article 23j de la [Wwft] ;

o) toute autre information et document que l'autorité de surveillance estime nécessaire dans l'intérêt de l'immatriculation. »

23. Aux fins de l'immatriculation, DNB utilise un formulaire d'enregistrement. Il ressort de la note explicative de DNB jointe à ce formulaire que, en ce qui concerne l'article 3, paragraphe 1, sous n), du règlement d'application de la Wwft, DNB demande les documents suivants :

« Gestion maîtrisée de l'entreprise

– Description des tâches et garanties d'indépendance, fonction de conformité et d'audit

– Procédure de déclaration en cas de violation de la [Wwft]

– Politique d'externalisation des activités concernées par la Wwft et la loi sur les sanctions de 1977

– Copie(s) du ou des contrat(s) d'externalisation pertinent(s) au regard de la conformité à la Wwft et à la loi sur les sanctions de 1977

– Politique en matière de formation et d'éducation

Gestion intègre de l'entreprise

– Analyse systématique du risque d'intégrité [...]

– Politique en matière d'intégrité

– Politique en matière de lutte contre les confusions d'intérêts

– Description de la procédure de lutte contre les confusions d'intérêts

– Politique de vigilance à l'égard de la clientèle

– Description de la procédure de vigilance à l'égard de la clientèle

– Politique de filtrage en matière de sanctions

– Description de la procédure de filtrage en matière de sanctions

– Politique de surveillance des transactions et de signalement des transactions inhabituelles

– Description de la procédure de surveillance des transactions et de signalement des transactions inhabituelles. »

III. **Les faits du litige au principal et la question préjudicielle**

24. Les prestataires de services sur crypto-actifs en cause sont des prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales ainsi que de services de portefeuilles de conservation agissant dans l'exercice de leur activité professionnelle, au sens de la directive 2015/849. Depuis le 21 mai 2020, ces prestataires relèvent également du champ d'application de la Wwft.

25. Au cours de l'année 2020, dix des prestataires de services sur crypto-actifs en cause ont été immatriculés auprès de DNB, qui a été désignée comme autorité de surveillance des prestataires de services sur crypto-actifs, le onzième de ces prestataires ayant été immatriculé au cours de l'année 2021. DNB a réclamé à chacun desdits prestataires une compensation de 5 000 euros pour le traitement de leur demande d'immatriculation. Ces compensations n'ont pas fait l'objet de réclamation.

26. En outre, par décisions du 15 novembre 2021, DNB a imputé à chacun des prestataires de services sur crypto-actifs en cause une compensation d'un montant compris entre 3 284 euros et 4 776 euros au titre des coûts de surveillance continue pour l'année 2020. Par décisions du 25 janvier 2022, DNB a déclaré non fondées les réclamations formulées à cet égard par ces prestataires (ci-après les « décisions sur réclamation 2020 »).

27. Par décisions des 16 mars et 8 avril 2022, DNB a imputé à chacun des prestataires de services sur crypto-actifs en cause une compensation d'un montant compris entre 4 299 euros et 423 364 euros au titre des coûts de surveillance continue pour l'année 2021. Par décisions du 11 août 2022, DNB a déclaré non fondées les réclamations introduites par ces prestataires contre ces décisions des 16 mars et 8 avril 2022, à l'exception de l'une de ces réclamations qui a abouti à la fixation de coûts de surveillance continue d'un montant inférieur au montant initialement fixé (ci-après les « décisions sur réclamation 2021 »).

28. Lesdits prestataires ont contesté les décisions sur réclamation 2020 et les décisions sur réclamation 2021 devant le rechtbank Rotterdam (tribunal de Rotterdam, Pays-Bas).

29. Par jugements du 4 octobre 2023, cette juridiction a, d'une part, rejeté le recours contre les décisions sur réclamation 2020 comme étant non fondé et, d'autre part, accueilli le recours contre les décisions sur réclamation 2021, qu'il a annulées en révoquant les compensations imputées pour l'année 2021 et en disant pour droit que ce jugement remplaçait ces dernières décisions.

30. En effet, ladite juridiction a accueilli ce dernier recours au motif que, en exigeant, d'une part, qu'un prestataire de services sur crypto-actifs fournisse, avec sa demande d'immatriculation, toute information que DNB estime nécessaire dans l'intérêt de l'immatriculation et, d'autre part, que cette autorité de surveillance procède, sur la base de ces informations, à un contrôle préalable approfondi afin de vérifier si ce prestataire remplit ses obligations au titre de la Wwft, le législateur néerlandais aurait conçu l'obligation d'immatriculation prévue par la directive 2015/849 comme une obligation d'agrément, qui irait au-delà de ce qui est requis par cette directive et serait donc contraire à celle-ci. La même juridiction en a déduit qu'il ne pouvait donc être exigé des prestataires de services sur crypto-actifs ni de fournir les données susmentionnées ni de supporter les coûts pour l'évaluation de celles-ci.

31. DNB et les prestataires de services sur crypto-actifs en cause ont interjeté appel des jugements du 4 octobre 2023 du rechtbank Rotterdam (tribunal de Rotterdam) devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas), qui est la juridiction de renvoi. Cette juridiction a statué de manière définitive sur l'appel portant sur les décisions sur réclamation 2020. S'agissant de l'appel portant sur les décisions sur réclamation 2021, ladite juridiction estime nécessaire d'interroger la Cour sur la compatibilité de la réglementation néerlandaise en cause au principal avec la directive 2015/849.

32. DNB fait valoir que cette réglementation n'entre pas en conflit avec le droit de l'Union dès lors que la directive 2015/849 procède à une harmonisation minimale et que l'obligation d'immatriculation prévue par la Wwft est conforme à l'article 47 de cette directive, les États membres pouvant soumettre les prestataires de services sur crypto-actifs à une obligation d'agrément ou décider d'aller plus loin que cet article 47. En effet, ledit article 47 ne déterminerait ni de quelle manière les États membres doivent mettre en place l'obligation d'immatriculation ni les aspects qu'ils doivent évaluer à cet égard, de sorte qu'ils seraient libres de déterminer le contenu de cette obligation, pour autant qu'ils réalisent l'objectif de ladite directive visant à prévenir l'utilisation du système financier de l'Union aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. En outre, il conviendrait de tenir compte des exigences imposées aux États membres quant à la mise en place d'un suivi effectif au sens de l'article 48 de la même directive. Or, ne pas pouvoir soulever des insuffisances dans le cadre d'une immatriculation pourrait conduire à l'entrée en activité de prestataires de services sur crypto-actifs ne disposant pas de l'organisation et des processus nécessaires pour se conformer aux prescriptions de la Wwft, créant ainsi des risques inacceptables de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme susceptibles de porter gravement atteinte à l'intégrité des marchés financiers.

33. Les prestataires de services sur crypto-actifs en cause soutiennent que les coûts de traitement des demandes d'immatriculation ont été inclus à tort dans les compensations de DNB et que la surveillance continue exercée par cette autorité serait contraire au droit de l'Union, de sorte que les coûts pour cette surveillance n'auraient pas dû leur être imputés. En effet, il ressortirait des travaux préparatoires des modifications de la directive 2015/849 (8), de l'article 47 de celle-ci et du considérant 8 de la directive 2018/843 (9) que le législateur de l'Union a estimé que seule une obligation d'immatriculation était proportionnée, ce dont il conviendrait de tenir compte, même en cas d'harmonisation minimale. Par ailleurs, il découlerait du considérant 9 (10) de cette dernière directive que la portée du régime d'immatriculation qu'elle crée dans la directive 2015/849 est limitée à la divulgation de l'identité des prestataires de services sur crypto-actifs et de leurs utilisateurs, au signalement des transactions inhabituelles et au contrôle de la fiabilité et de l'aptitude des dirigeants et bénéficiaires effectifs. De surcroît, un système qui subordonne l'immatriculation à un contrôle au regard d'un grand nombre de règles ne serait pas un régime d'immatriculation, mais un instrument différent comportant les exigences typiques d'une obligation d'agrément. Ainsi, selon le sens usuel du terme, il y aurait lieu de comprendre, par immatriculation, l'inscription ou l'inclusion dans un registre. Une obligation d'agrément assortie

d'exigences plus strictes pour la prestation de services sur crypto-actifs ne deviendrait applicable qu'avec l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2023/1114 (11).

34. La juridiction de renvoi se pose la question de savoir si la forme que le Royaume des Pays-Bas a donnée à l'obligation d'immatriculation est conforme à l'obligation d'immatriculation établie par l'article 47 de la directive 2015/849, telle qu'envisagée par le législateur de l'Union et si l'obligation d'immatriculation prévue par la Wwft ne va pas au-delà de ce que le législateur de l'Union a autorisé. En effet, il ne ressortirait de cette directive ni quelles informations peuvent être demandées par l'autorité de surveillance dans le cadre d'une demande d'immatriculation au sens de l'article 47 de ladite directive ni si cette autorité peut refuser l'immatriculation lorsque ces informations ne sont pas complètes ou si elle n'est pas convaincue de leur exactitude. Cette juridiction considère que le législateur national dispose d'une certaine marge d'appréciation pour adopter des mesures d'exécution en matière d'immatriculation afin de lutter de manière efficace contre le blanchiment de capitaux.

35. Dans ces conditions, le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'obligation d'immatriculation imposée aux prestataires de services [sur crypto-actifs] par l'article 47 de la directive [2015/849] doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose, d'une part, à ce qu'un État membre exige d'un tel prestataire, lorsqu'il présente une demande d'immatriculation, qu'il fournisse des informations relatives, entre autres, à l'organisation de l'entreprise du point de vue de sa gestion intègre et maîtrisée, afin de garantir qu'il a organisé cette gestion d'une manière lui permettant de satisfaire aux exigences de la législation nationale, et, d'autre part, à ce qu'un État membre refuse cette immatriculation lorsque l'autorité de surveillance n'est pas convaincue, sur la base de ces informations, que le prestataire peut satisfaire à ces exigences ? »

36. Des observations écrites ont été déposées par les prestataires de services sur crypto-actifs en cause et par DNB ainsi que par le gouvernement néerlandais, l'Irlande et la Commission européenne.

IV. **Analyse**

37. La juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur le point de savoir si l'obligation d'immatriculation prévue à l'article 47 de la directive 2015/849 pour les prestataires de services sur crypto-actifs peut prendre la forme requise par la réglementation néerlandaise, à savoir, d'une part, l'obligation de fournir un certain nombre d'éléments portant, notamment, sur l'organisation de l'entreprise garantissant sa gestion intègre et maîtrisée, afin de s'assurer que cette dernière aura la possibilité de satisfaire aux exigences de la réglementation nationale après l'immatriculation, et, d'autre part, le refus de l'immatriculation lorsque l'autorité de surveillance n'est pas convaincue de l'exactitude et de la complétude des informations fournies.

38. Il convient donc d'analyser la notion d'« immatriculation » au sens de cette disposition afin de déterminer quelle est l'étendue du contrôle permise par ce texte ainsi que les motifs du refus d'immatriculation à la suite de ce contrôle.

39. En premier lieu, concernant la nature et la portée du contrôle lors de l'immatriculation prévue à l'article 47, paragraphe 1, de la directive 2015/849, il est nécessaire de rechercher si cette notion se distingue de celle d'« agrément » figurant également à cet article 47.

40. Selon une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (12).

41. Tout d'abord, littéralement, l'immatriculation peut être définie comme l'action d'inscrire sur un registre public le nom d'une personne physique ainsi que le numéro qui lui est attribué en vue de faciliter

son identification, ou encore comme l'inscription obligatoire d'une société au registre du commerce et des sociétés (13). L'agrément est défini, quant à lui, comme la permission donnée par l'État à une personne physique ou morale, nécessaire pour exercer certaines activités (14). Ainsi, l'agrément n'implique pas une inscription dans un registre public et une immatriculation peut nécessiter des vérifications préalables, notamment de nature à permettre l'identification ultérieure.

42. Selon cette interprétation littérale, la notion d'« immatriculation » ne s'oppose donc pas à un contrôle préalable quant aux conditions nécessaires pour être immatriculé.

43. Ensuite, s'agissant du contexte de la disposition à interpréter, deux éléments peuvent éclairer le sens de celle-ci.

44. D'une part, certes, comme l'indiquent les prestataires de services sur crypto-actifs en cause, la rédaction de la modification de l'article 47 de la directive 2015/849 a évolué entre la version initiale proposée par la Commission et la version finale. En effet, initialement, les États membres avaient le choix entre une immatriculation et un agrément, à l'instar de ce qui existait pour les fournisseurs de portefeuilles de stockage, les bureaux de change et d'encaissement de chèques, et les prestataires de services aux sociétés ou fiducies/trusts (15). Or, au cours des négociations, seule l'obligation d'immatriculation a été retenue pour les prestataires de services sur crypto-actifs (16).

45. Toutefois, je ne considère pas que la conclusion qu'en tirent les prestataires de services sur crypto-actifs en cause dans le sens d'un allégement des formalités induites par la disparation de la notion d'« agrément » adoptée finalement dans le texte de la directive 2015/849 soit la bonne.

46. L'analyse d'impact de la modification de la directive 2015/849 est, en réalité, très claire sur ce point.

47. Ainsi, concernant la réglementation des monnaies virtuelles, étaient envisagées deux options (17) : soumettre les prestataires de services sur crypto-actifs soit à la réglementation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, soit aux dispositions de la directive (UE) 2015/2366 (18).

48. L'option consistant à soumettre les prestataires de services sur crypto-actifs à cette dernière directive a été écartée en raison du soutien massif des États membres à l'autre option, puisque considérer les prestataires de services sur crypto-actifs comme des fournisseurs de services de paiement aurait donné trop de légitimité aux monnaies virtuelles et aurait pu laisser croire aux consommateurs que ces monnaies étaient sûres (19).

49. Au cours de la procédure législative, la Banque centrale européenne (BCE) a affirmé qu'il ne faudrait pas donner l'impression de promouvoir les monnaies virtuelles comme alternative aux moyens de paiement, alors qu'elles ne sont pas établies légalement ni émises par des banques centrales ou d'autres autorités publiques. Elle a donc préconisé de se limiter aux recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) (20) en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (21) et de ne pas promouvoir une utilisation plus large des monnaies virtuelles (22).

50. Il est à noter que, par la suite, les prestataires de services sur crypto-actifs ont été soumis à un régime global harmonisé par le règlement 2023/1114, prévoyant une procédure d'agrément au cours de laquelle ils doivent fournir des informations sur l'organisation de l'entreprise, en vue de garantir sa gestion intègre et maîtrisée. Ils n'ont donc plus été soumis à l'obligation d'immatriculation mise en place par la directive 2015/849 (23).

51. D'autre part, si l'on considère la logique mise en place par la directive 2015/849, il apparaît que, par son article 5, elle prévoit une harmonisation minimale dans les limites du droit de l'Union, ce qui laisse une marge de manœuvre aux États membres dans la mise en place de l'obligation d'immatriculation prévue à l'article 47 de cette directive (24).

52. De plus, l'article 48, paragraphes 1 et 2, de ladite directive prévoit que les autorités compétentes doivent assurer un suivi effectif du respect de la même directive et qu'elles disposent des pouvoirs appropriés, dont celui d'exiger la production de toute information pertinente pour contrôler le respect des obligations.

53. Ainsi, les États membres peuvent adopter des réglementations qui exigent des informations supplémentaires au moment de la demande d'immatriculation, dès lors que ces informations visent à renforcer la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans les limites du droit de l'Union (25). Les informations relatives à la gestion intègre et maîtrisée de l'entreprise correspondent précisément aux mesures devant être mises en place pour renforcer cette lutte alors que les monnaies virtuelles présentent un degré élevé de risque.

54. Enfin, concernant les objectifs de la directive 2015/849, ils ont été rappelés régulièrement par la Cour.

55. Ainsi, la Cour relève que les dispositions de la directive 2015/849, qui présentent un caractère préventif, visent à établir, selon une approche fondée sur le risque, un ensemble de mesures préventives et dissuasives permettant de lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme afin d'éviter, comme il ressort du considérant 1 de cette directive, que des flux d'argent illicite puissent nuire à l'intégrité, à la stabilité et à la réputation du secteur financier de l'Union, menacer son marché intérieur ainsi que le développement international (26).

56. C'est donc l'objectif de prévention qui a conduit le législateur de l'Union à considérer les prestataires de services sur crypto-actifs comme des sentinelles de l'intégrité du marché financier, soumises aux obligations de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, en raison de l'anonymat attaché aux monnaies virtuelles conjugué à la rapidité des transactions (27), et à prévoir une obligation d'immatriculation.

57. S'agissant de la question de savoir si la réglementation ou pratique nationale en cause au principal est propre à garantir la réalisation des objectifs poursuivis, la Cour rappelle, d'une part, qu'une réglementation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique et, d'autre part, que, dans le cas où l'objectif d'une réglementation nationale est, comme en l'occurrence, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, cette réglementation doit être regardée comme étant propre à garantir la réalisation de l'objectif préventif ainsi invoqué lorsqu'elle aide à diminuer le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (28). Parmi ces mesures préventives et dissuasives permettant de lutter efficacement contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme figurent celles visées à l'article 47, paragraphe 1, de la directive 2015/849, imposant aux États membres de veiller à ce que les prestataires de services sur crypto-actifs soient immatriculés. Or, ces dispositions ont été transposées en droit néerlandais par les articles 23b à 23f de la Wwft (29).

58. Ainsi le législateur néerlandais a utilisé la marge de manœuvre laissée par l'article 5 de la directive 2015/849 pour organiser l'immatriculation en exigeant une transmission, lors de la demande d'immatriculation, de documents permettant d'établir notamment que l'organisation de l'entreprise garantit sa gestion intègre et maîtrisée. Cette obligation est de nature à assurer la prévention en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en permettant à DNB de contrôler l'existence de tels éléments (comme l'honorabilité des dirigeants, le contrôle des processus et des risques opérationnels (30)) avant l'entrée sur le marché des prestataires de services sur crypto-actifs. En effet, sans ce contrôle préalable, des transactions illicites pourraient immédiatement avoir lieu par le truchement de ces prestataires avant même toute possibilité de contrôle a posteriori.

59. Ladite obligation nationale apparaît appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par la directive 2015/849, pour autant que le juge de renvoi vérifie que les conditions dans lesquelles la même obligation est mise en œuvre par DNB respectent, outre le principe de proportionnalité, les principes de légalité, de sécurité juridique et de non-discrimination (31).

60. Ainsi, la Cour rappelle que, s'il appartient, en dernier lieu, au juge national, qui est seul compétent pour apprécier les faits et pour interpréter la législation nationale, de déterminer s'il est, en l'occurrence, satisfait à ces exigences, la Cour, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, est compétente, sur la base du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations qui lui ont été soumises, pour fournir à la juridiction de renvoi des indications utiles, de nature à lui permettre de trancher le litige dont elle est saisie (32).

61. Les prestataires de services sur crypto-actifs en cause ont initié leur procédure en raison du montant des frais de surveillance qui leur étaient imposés par DNB et qu'ils ont contestés. Ces frais de surveillance se composent de frais portant sur des opérations ponctuelles comme l'immatriculation et de frais de surveillance continue.

62. Il résulte de la demande de décision préjudicielle que les frais d'immatriculation, au moment où la demande a été faite par les prestataires de services sur crypto-actifs en cause, s'élevaient à 5 000 euros et qu'ils n'ont pas fait l'objet de réclamation. Ces prestataires précisent même qu'ils se situent entre ceux pratiqués à la même période en France et en Belgique (8 000 euros) ainsi qu'au Danemark (1 000 euros). Leur contestation porte en réalité sur les frais de surveillance continue. Toutefois, la juridiction de renvoi nous interroge non pas sur ces frais et sur leur éventuelle disproportion, mais uniquement sur la procédure d'immatriculation.

63. En second lieu, concernant les motifs de refus d'immatriculation, il me semble utile d'indiquer que, contrairement à ce que la rédaction de la question préjudicielle laisse supposer, l'article 23d, paragraphe 1, de la Wwft indique non pas que DNB doit être convaincue que le prestataire peut satisfaire aux obligations légales, mais que cette autorité peut refuser l'immatriculation si elle n'est pas convaincue de l'exactitude et de la complétude des informations fournies concernant, notamment, l'organisation de l'entreprise garantissant sa gestion intègre et maîtrisée.

64. Cela étant, les conditions du refus d'immatriculation sont clairement établies par la Wwft, ce qui est de nature à exclure les décisions arbitraires : les informations requises doivent être incomplètes ou inexactes.

65. Ainsi, DNB peut être amenée à vérifier la cohérence des politiques de gestion envisagées et, en cas de doute, demander des éléments complémentaires afin de s'assurer que les politiques de gestion du risque ainsi que l'honorabilité des dirigeants et des actionnaires soient prévues pour éviter les dommages irrémédiables à l'intégrité du marché financier ab initio.

66. Dès lors que le refus d'immatriculation peut faire l'objet d'un recours juridictionnel, les droits des prestataires de services sur crypto-actifs me semblent pouvoir être protégés.

67. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'article 47 de la directive 2015/849 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas, d'une part, à une obligation d'immatriculation des prestataires de services sur crypto-actifs impliquant de fournir un certain nombre d'éléments portant, notamment, sur l'organisation de l'entreprise garantissant sa gestion intègre et maîtrisée, afin de s'assurer que cette dernière aura la possibilité de satisfaire aux exigences de la réglementation nationale après son immatriculation, et, d'autre part, à un refus d'une telle immatriculation lorsque l'autorité de surveillance n'est pas convaincue de l'exactitude et de la complétude des informations fournies.

V. **Conclusion**

68. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas) de la manière suivante :

L'article 47 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, telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018,

doit être interprété en ce sens que :

il ne s'oppose pas, d'une part, à une obligation d'immatriculation des prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales ainsi que de services de portefeuilles de conservation impliquant de fournir un certain nombre d'éléments portant, notamment, sur l'organisation de l'entreprise garantissant sa gestion intègre et maîtrisée, afin de s'assurer que cette dernière aura la possibilité de satisfaire aux exigences de la réglementation nationale après son immatriculation, et, d'autre part, à un refus d'une telle immatriculation lorsque l'autorité de surveillance n'est pas convaincue de l'exactitude et de la complétude des informations fournies.

---

1 Langue originale : le français.

---

2 JO 2015, L 141, p. 73.

---

3 JO 2018, L 156, p. 43.

---

4 Stb. 2008, n° 303.

---

5 Stb. 1980, n° 93.

---

6 Stb. 2018, n° 241.

---

7 Stcrt. 2008, n° 142.

---

8 Les prestataires de services sur crypto-actifs en cause se réfèrent aux pages 50 à 53 du document de travail des services de la Commission intitulé « Analyse d'impact accompagnant le document : proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE » [COM(2016) 450 final] (ci-après l'« analyse d'impact de la modification de la directive 2015/849 »), disponible, en langue anglaise, à l'adresse Internet suivante : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0223.

---

9 Ce considérant énonce : « Les prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales (c'est-à-dire les pièces de monnaie et les billets de banque désignés comme ayant cours légal et la monnaie électronique d'un pays, acceptés comme moyen d'échange dans le pays d'émission) ainsi que les prestataires de services de portefeuilles de conservation ne sont soumis à aucune obligation de la part de l'Union consistant à identifier les activités suspectes. Les groupes terroristes peuvent ainsi avoir la possibilité de transférer de l'argent dans le système financier de l'Union ou à l'intérieur des réseaux de monnaies virtuelles en dissimulant les transferts ou en bénéficiant d'un certain degré d'anonymat sur ces plates-formes. Il est dès lors indispensable d'étendre le champ d'application de la directive [2015/849] afin d'inclure les prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales ainsi que les prestataires de services de portefeuilles de conservation. Aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les autorités compétentes devraient pouvoir, par le biais d'entités assujetties, surveiller l'utilisation des monnaies virtuelles. Cette surveillance permettrait d'adopter une approche équilibrée et proportionnelle, préservant les progrès techniques et le haut degré de transparence atteints dans le domaine de la finance de substitution et de l'entrepreneuriat social. »

---

10 Ce considérant énonce : « L'anonymat des monnaies virtuelles est susceptible de favoriser leur utilisation à des fins criminelles. L'inclusion des prestataires de services d'échange entre monnaies virtuelles et monnaies légales ainsi que des prestataires de services de portefeuilles de conservation ne résoudra pas complètement le problème de l'anonymat lié aux

transactions en monnaies virtuelles, étant donné qu'une grande partie de l'environnement des monnaies virtuelles restera anonyme puisque les utilisateurs peuvent également effectuer des transactions sans passer par de tels prestataires. Pour lutter contre les risques liés à l'anonymat, les cellules de renseignement financier (CRF) nationales devraient être en mesure d'obtenir des informations leur permettant d'associer les adresses correspondant à la monnaie virtuelle à l'identité du propriétaire de la monnaie virtuelle. En outre, il convient d'examiner plus avant la possibilité de permettre aux utilisateurs de procéder à une autodéclaration auprès des autorités désignées sur une base volontaire. »

---

11 Règlement 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 (JO 2023, L 150, p. 40).

---

12 Voir arrêts du 17 novembre 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, point 12), ainsi que du 19 juin 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, point 27 et jurisprudence citée).

---

13 Voir dictionnaire Larousse.

---

14 Voir dictionnaire Larousse.

---

15 Voir article 1er, point 16, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE [COM(2016) 450 final].

---

16 Voir note du 28 octobre 2016 du Secrétariat général du Conseil aux délégations concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et la directive 2009/101/CE (document 13872/16), article 1er, point 16.

---

17 Voir analyse d'impact de la modification de la directive 2015/849 (points 5.3.2.2 et 5.3.2.3).

---

18 Directive du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE (JO 2015, L 337, p. 35).

---

19 Voir analyse d'impact de la modification de la directive 2015/849 (point 5.3.2.4). Dans ce même point, les prestataires de services sur crypto-actifs revendiquent une législation leur donnant plus de légitimité. Quant à l'Autorité bancaire européenne (ABE), elle a pointé, dès ces consultations préalables, un certain nombre de risques sur cette option.

---

20 Le GAFI est un organisme intergouvernemental d'élaboration de politiques dont l'objectif est d'établir des normes internationales, et de développer et promouvoir les politiques nationales et internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive.

---

21 Voir, notamment, en matière d'immatriculation ou d'agrément, document du GAFI intitulé « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'efficacité des systèmes de [lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme] », adopté le 22 février 2013 et mis à jour en dernier lieu au mois de juin 2023, point 15.4 (p. 56).

---

22 Voir point 1.1.2 de l'avis de la Banque centrale européenne, du 12 octobre 2016, sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme et modifiant la directive 2009/101/CE (JO 2016, C 459, p. 3).

---

23 Voir article 38, point 7, 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 (JO 2023, L 150, p. 1).

24 Voir, par analogie, arrêt du 17 novembre 2022, Rodl & Partner (C-562/20, EU:C:2022:883, point 47).

25 Voir arrêt du 18 avril 2024, Citadeles nekustamie īpašumi (C-22/23, EU:C:2024:327, point 48 et jurisprudence citée).

26 Voir arrêt du 11 juin 2026, Jenec (C-81/24, EU:C:2026:470, point 41 et jurisprudence citée).

27 Voir considérants 8 et 9 de la directive 2018/843.

28 Voir arrêt du 19 juin 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, point 49 et jurisprudence citée).

29 Voir, par analogie, arrêt du 19 juin 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, point 51).

30 Voir article 23j de la Wwft.

31 Voir arrêt du 17 novembre 2022, Rodl & Partner (C-562/20, EU:C:2022:883, point 49).

32 Voir arrêt du 19 juin 2025, Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, point 47 et jurisprudence citée).