

N°s 4418415, 448416 et 448418

Société Blockchain Process Security, Société Digital Broker, Société Kamix

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 19 mars 2021

Lecture du 2 avril 2021

CONCLUSIONS

Mme Céline Guibé, rapporteure publique

Les actifs numériques¹ ont connu un remarquable essor au cours des dernières années : si le bitcoin est le plus connu d'entre eux, il existe aujourd'hui pas moins de 2000 types de monnaies virtuelles, qui représentent, au niveau mondial, une capitalisation d'environ 130 milliards de dollars². Alors que la finance numérique s'est développée, pour l'essentiel, en dehors de tout cadre réglementaire, le législateur, soucieux d'en favoriser le développement tout en encadrant les risques, a instauré, à l'occasion de la loi PACTE du 22 mai 2019³, des règles spécifiques pour les levées de fonds par émission d'actifs numériques (*Initial Coin Offering* ou ICO) et pour les prestataires de services sur actifs numériques (PSAN).

Le nouvel article L. 54-10-3 du code monétaire et financier, qui transpose la cinquième directive anti-blanchiment⁴, impose aux intermédiaires de s'enregistrer auprès de l'AMF pour la fourniture de deux types des services numériques, mentionnés au 1° et 2° de l'article L. 54-10-2, à savoir, d'une part, la conservation pour le compte de tiers d'actifs numériques et, d'autre part, l'achat ou la vente d'actifs numériques en monnaie ayant cours légal⁵.

¹ Les actifs numériques sont définis à l'article L. 54-10-1 du code monétaire et financier, issu de la loi PACTE. Ils comprennent « 1° Les jetons mentionnés à l'article L. 552-2, à l'exclusion de ceux remplissant les caractéristiques des instruments financiers mentionnés à l'article L. 211-1 et des bons de caisse mentionnés à l'article L. 223-1 ; / 2° Toute représentation numérique d'une valeur qui n'est pas émise ou garantie par une banque centrale ou par une autorité publique, qui n'est pas nécessairement attachée à une monnaie ayant cours légal et qui ne possède pas le statut juridique d'une monnaie, mais qui est acceptée par des personnes physiques ou morales comme un moyen d'échange et qui peut être transférée, stockée ou échangée électroniquement ».

² Sénat, rapport n° 254 sur le projet de loi relative à la croissance et la transformation des entreprises déposé le 17 janvier 2019 (article 26 A bis).

³ Article 86 de la loi n° 2019-486 relative à la croissance et à la transformation des entreprises.

⁴ Directive (UE) n° 2018/843 du 30 mai 2018, qui modifie l'article 47 de la directive (UE) 2015/849.

⁵ L'ordonnance n° 2020-1544 du 9 décembre 2020 a soumis à l'enregistrement obligatoire les prestataires de deux autres services sur actifs numériques, mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 54-10-2 : l'échange d'actifs numériques contre d'autres actifs numériques et l'exploitation d'une plateforme de négociation d'actifs numériques. Le texte renforce en outre les obligations des PSAN soumis à la procédure d'enregistrement en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Il prévoit que l'AMF, qui doit recueillir à cette fin l'avis conforme de l'ACPR, procède, avant l'enregistrement du prestataire, à la vérification de l'honorabilité et de la compétence des dirigeants et des principaux actionnaires ainsi que celle de la mise en place de procédures internes propres à assurer le respect de la réglementation relative à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Il prévoit encore que l'AMF publie la liste des prestataires enregistrés⁶.

La loi PACTE interdit par ailleurs l'exercice de la profession de prestataire des services en cause à toute personne n'ayant pas été préalablement enregistrée par l'AMF (art. L. 54-10-4 du CMF) et confie à cette dernière le pouvoir de réprimer les manquements à cette interdiction (art. L. 561-2 du CMF), lesquels sont également punis d'une peine de deux ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende (art. L. 572-23 du CMF).

Le X de l'article 86 de la loi a prévu une période transitoire en faveur des intermédiaires exerçant avant son entrée en vigueur l'une des deux activités soumises à l'enregistrement, qui bénéficient d'un délai de douze mois à compter de la publication des textes d'application pour s'enregistrer auprès de l'AMF. Le dernier texte d'application, à savoir l'arrêté du 5 décembre 2019 portant homologation de modifications du règlement général de l'AMF, ayant été publié au Journal Officiel le 18 décembre 2019, l'application de ces dispositions conduisait à fixer la date-butoir au 18 décembre 2020.

Par un communiqué de presse commun du 23 novembre 2020 publié sur leur site internet, l'AMF et l'ACPR ont rappelé aux prestataires de services concernés l'imminence de l'expiration du délai et les conséquences auxquelles ils s'exposaient à défaut de mise en conformité. Précisant que le délai fixé par la loi PACTE « *expire le 18 décembre 2020* », il indique que « *les prestataires non enregistrés à cette date devront cesser leur activité en France dans l'attente de leur enregistrement* », et annonce que les autorités prendront les mesures qui s'imposent en cas d'infraction, et notamment, que « *l'AMF pourra publier une liste noire des prestataires non enregistrés accompagnée d'une mise en garde du public, et, le cas échéant, demander en justice le blocage de l'accès aux sites internet des prestataires non enregistrés* ». Le communiqué précise encore que « *concernant les prestataires ayant déposé leur dossier de demande d'enregistrement en temps opportun et dont la procédure d'enregistrement serait très avancée, les autorités pourront tenir compte de leur situation au cas par cas. En tout état de cause, ces prestataires devront suspendre toute activité promotionnelle et ne pas accepter de nouveaux clients avant d'être enregistrés* ».

Ce communiqué fait l'objet de recours pour excès de pouvoir engagés par trois prestataires de services d'actifs numériques, qui contestent principalement l'absence de report de l'échéance du 18 décembre 2020 en dépit de l'instauration de l'état d'urgence sanitaire consécutif à l'émergence de la Covid-19.

⁶ A ce jour, 10 opérateurs figurent sur la liste des prestataires enregistrés auprès de l'AMF.

A l'appui de leurs requêtes, elles soulèvent chacune une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dirigée contre l'article 8 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020, en tant que cet article ne s'applique pas aux délais fixés par la loi ou par le règlement.

1. Il nous faut d'abord dire quelques mots à propos de la recevabilité des requêtes, dès lors que vous n'auriez pas besoin de vous prononcer sur le renvoi de la QPC au Conseil constitutionnel si vous estimiez, comme le fait valoir la défense, que celle-ci fait défaut (28 septembre 2011, Société Alsass, n°349820, aux tables).

1.1. L'AMF soutient que le communiqué de presse litigieux ne remplit aucun des critères de justiciabilité des actes de droit souple adoptés par les autorités de régulation, tels qu'ils ont été définis par votre décision d'Assemblée *Fairvesta* (21 mars 2016, Société Fairvesta International GMBH et autres, n°s 368082 368083 368084, au rec.).

Toutefois, s'agissant de l'expiration de la période transitoire, le communiqué ne se borne pas à reproduire le texte de la loi PACTE : il l'interprète en fixant, compte tenu de l'intervention des textes d'application, l'échéance au 18 décembre 2020, et en écartant implicitement toute suspension à raison de l'état d'urgence sanitaire instauré sur le territoire national le 12 mars 2020.

Par ailleurs, et surtout, l'objet même du communiqué est d'influer sur les comportements des PSAN, l'annonce de la publication d'une liste noire ainsi que d'actions en justice en vue de bloquer l'accès à leurs sites internet étant assurément de nature à produire un effet dissuasif notable à l'égard de ceux d'entre eux qui seraient tentés de ne pas interrompre leur activité. Il en est de même, selon nous, de l'annonce d'une prise en compte au cas par cas de la situation des prestataires ayant déposé une demande en temps utile, et pour lesquels la procédure d'enregistrement ne serait pas achevée. En dépit de son caractère flou, elle est de nature à inciter certains d'entre eux à poursuivre leur activité avec leur clientèle existante après la date-butoir. Vous avez d'ailleurs déjà admis la recevabilité de recours contre les prises de position publiques d'une autorité de régulation quant au maniement des pouvoirs dont elle dispose pour veiller au respect des règles relevant de sa compétence (16 octobre 2019, La Quadrature du net et Caliopen, n° 433069, au rec., s'agissant de la CNIL).

1.2. En revanche, l'intérêt à agir de l'une des trois requérantes fait défaut. En effet, la société Digital Broker, a débuté son activité postérieurement à l'entrée en vigueur de l'article 86 de la loi PACTE, et ne fait donc pas partie des prestataires bénéficiant du délai de mise en conformité, seuls visés par le communiqué de presse. Vous n'aurez toutefois pas besoin de vous prononcer sur la fin de non-recevoir soulevée par l'AMF si vous décidez, comme nous vous le proposons, de ne pas transmettre la QPC soulevée au Conseil constitutionnel et de rejeter au fond sa requête.

2. Venons-en à l'examen de la QPC, qui porte sur le premier alinéa de l'article 8 de l'ordonnance du 25 mars 2020, pris sur le fondement d'une habilitation législative dont le délai est expiré, et qui se présente comme une QPC « en tant que ne pas ».

Celui-ci prévoit que, « *lorsqu'ils n'ont pas expiré avant le 12 mars 2020, les délais imposés par l'administration, conformément à la loi et au règlement, à toute personne pour (...) se conformer à des prescriptions de toute nature sont, à cette date, suspendus jusqu' [au 23 juin inclus]*⁷, *sauf lorsqu'ils résultent d'une décision de justice.* »

2.1. Se pose au premier chef la question de la portée de ces dispositions, la notion de délais « *imposés par l'administration, conformément à la loi et au règlement* » faisant l'objet d'une interprétation divergente des parties. L'AMF et l'ACPR soutiennent que cette formule exclut les délais fixés par le législateur, à l'instar de la période transitoire en litige, qui résulte de la loi PACTE. Les requérantes soutiennent à l'inverse qu'elle doit être interprétée de manière large, comme incluant l'ensemble des délais administratifs, y compris lorsqu'ils sont prescrits par la loi ou le règlement. La QPC soulevée n'a de sens que dans l'hypothèse où vous confirmeriez l'interprétation retenue par les autorités de régulation.

Il est vrai que le champ de la loi d'habilitation n'était pas restreint aux délais dont la détermination est à la main de l'administration. Le a) du 2° de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 autorisait le gouvernement à adapter les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des demandes présentées aux autorités administratives, ainsi que les délais de réalisation par toute personne de prescriptions « *imposées par les lois et règlements* ». Le b) du même 2° autorisait le gouvernement, d'autre part, à adapter le terme de délais divers, et notamment de ceux prévus à peine de déchéance d'un droit⁸.

Néanmoins, les auteurs de l'ordonnance ont choisi de retenir un champ d'application circonscrit. Son titre Ier, consacré aux dispositions générales, comprend une mesure de prorogation, et non de suspension, des délais à respecter à peine de nullité, de sanction ou de

⁷ Conformément au renvoi à l'article 1^{er} de l'ordonnance, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2020-666 du 3 juin 2020.

⁸ Article 11 : « I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi (...) 2° Afin de faire face aux conséquences, notamment de nature administrative ou juridictionnelle, de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, toute mesure : / a) Adaptant les délais et procédures applicables au dépôt et au traitement des déclarations et demandes présentées aux autorités administratives (...) ainsi que les délais de réalisation par toute personne de contrôles, travaux et prescriptions de toute nature imposées par les lois et règlements, à moins que ceux-ci ne résultent d'une décision de justice ; / b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19 ».

déchéance, échus entre le 12 mars et le 23 juin 2020, tout en ménageant de nombreuses exceptions au principe de la prorogation⁹. Par ailleurs, si le titre II de l'ordonnance, consacré aux délais et procédures administratives, instaure une suspension générale des délais de l'action administrative (article 7), la suspension accordée en faveur des administrés est quant à elle restreinte aux seuls délais imposés par l'administration (article 8) et n'inclut pas les délais de dépôt des demandes.

Vous pourriez être tentés de forcer quelque peu la lettre du premier alinéa de l'article 8 pour en retenir une lecture favorable aux administrés, le motif de la restriction opérée par rapport au champ de l'habilitation ne sautant pas aux yeux. Mais la suite du texte y fait obstacle : le troisième alinéa autorise l'autorité administrative à exercer ses compétences pour modifier, mettre fin ou prescrire l'application des obligations en cause ou encore, pour en ordonner de nouvelles, en tenant compte, pour déterminer les délais à respecter, des contraintes liées à l'état d'urgence sanitaire. Il s'en déduit que les obligations visées par l'article 8 et les délais impartis pour s'y conformer, ne sont pas ceux qui sont fixés par la loi ou le règlement, mais uniquement ceux que les autorités administratives ont le pouvoir d'imposer à tel ou tel administré en vertu des compétences qui leur sont reconnues par les textes.

2.2. La question de la nature, réglementaire ou législative, des dispositions contestées est plus délicate.

Comme vous le savez, une QPC n'est recevable que lorsqu'elle porte sur les dispositions d'une ordonnance qui relèvent du domaine de la loi (CE, 21 décembre 2020, Syndicat de la juridiction administrative, n° 441399, aux tables). Les défendeurs soutiennent que cette condition n'est pas remplie au cas d'espèce, s'agissant de délais directement fixés par l'autorité administrative.

Si l'AMF se prévaut de votre décision du 1^{er} décembre 1967, *Fédération française des anciens déportés et internés de la guerre 1914-1918* (n° 69984, au rec.), par laquelle vous avez implicitement jugé que la prorogation des délais de dépôt des demandes de titres de déportés et d'internés relevait de la compétence du pouvoir réglementaire, il nous semble difficile de tirer de ce cas d'espèce l'affirmation d'une règle générale¹⁰.

⁹ Article 1^{er} : « I. – Les dispositions du présent titre sont applicables aux délais et mesures qui ont expiré ou qui expirent entre le 12 mars 2020 et le 23 juin 2020 inclus (...) ».

Article 2 : « Tout acte, recours, action en justice, formalité, inscription, déclaration, notification ou publication prescrit par la loi ou le règlement à peine de nullité, sanction, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, irrecevabilité, péremption, désistement d'office, application d'un régime particulier, non avenu ou déchéance d'un droit quelconque et qui aurait dû être accompli pendant la période mentionnée à l'article 1er sera réputé avoir été fait à temps s'il a été effectué dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois ».

¹⁰ V. aussi, se présentant également comme une solution d'espèce, 10 avril 1991, min. c/ Cauveau, n° 83127, au rec., s'agissant de la fixation du délai pendant lequel la prime de déménagement prévue à l'article L. 351-5 du code de la construction et de l'urbanisme doit être demandée.

L'examen des décisions rendues par le Conseil constitutionnel saisi de demandes de délégalisation en application du second alinéa de l'article 37 de la Constitution va dans le sens de la thèse des défendeurs, nos recherches ne nous ayant pas permis d'identifier de précédent tranchant en faveur du caractère législatif d'un texte fixant un délai pour l'accomplissement d'un acte ou d'une obligation de nature administrative. Le Conseil constitutionnel a par exemple reconnu le caractère réglementaire de dispositions fixant le délai d'exercice de droits dans le cadre d'une procédure administrative (12 octobre 1983, n° 83-134 L), d'un texte fixant le délai de rachat de cotisation d'assurance vieillesse (14 décembre 1983, n° 83-135 L) ou encore, plus récemment, de dispositions fixant au titulaire d'une autorisation de défrichement un délai pour réaliser des travaux compensatoires ou pour rétablir les lieux en nature en cas d'inexécution, dont il a estimé qu'elles ne mettaient pas en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété (9 avril 2015, n° 2015-254 L).

Toutefois, compte tenu de la portée très générale de l'article 8 de l'ordonnance et de la nature de la mesure qu'il institue, qui ne concerne pas la fixation d'un délai *ab initio* mais la suspension générale de délais en cours, il est moins évident d'exclure absolument que l'un des principes énoncés par l'article 34 de la Constitution ne puisse être en cause en l'espèce. Les dispositions contestées s'appliquent, en vertu de l'article 6 de l'ordonnance, aux collectivités territoriales et à leurs établissements et peuvent ainsi être regardées comme mettant en cause les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, dans la mesure où elles retardent, sauf décision contraire de celles-ci, l'exécution de certaines des obligations qu'elles imposent à leurs administrés. Cette objection peut toutefois être surmontée, dans la mesure où elle conduirait uniquement, nous semble-t-il, à reconnaître le caractère législatif des dispositions de l'article 6 de l'ordonnance, qui rendent applicables aux collectivités territoriales les dispositions de son article 8.

Si nous inclinons donc finalement à reconnaître un caractère réglementaire aux dispositions litigieuses, nous vous proposons de réserver cette question dans la mesure où les conditions prévues par l'article 23-5 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 pour renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel ne sont – clairement - pas remplies.

2.3. En effet, la disposition critiquée n'est pas applicable au litige.

Comme nous l'avons dit, la suspension instituée par l'article 8 de l'ordonnance du 25 mars 2020 s'applique aux seuls délais imposés par l'administration, dont ne fait pas partie la période transitoire de douze mois fixée par la loi PACTE.

Certes, la disposition est précisément critiquée en tant qu'elle ne s'applique pas aux délais fixés par la loi ou par le règlement. Et vous jugez qu'une disposition peut être utilement contestée par la voie de la QPC en tant qu'elle exclut de son bénéfice une catégorie de personnes, à la condition que le requérant soit effectivement victime de la discrimination qu'il dénonce (14 avril 2010, Mme Labane, n° 336753, au rec., précisée par 13 janvier 2014, M. Pelluet, n° 372804, aux tables).

La voie de la QPC « en tant que ne pas » est cependant fermée lorsque la situation particulière du requérant est traitée par une autre disposition législative, qui n'est pas critiquée¹¹. Si le Conseil constitutionnel conclut, dans un tel cas, à l'inopérance du grief, cela s'explique du fait qu'il ne s'estime pas compétent pour se prononcer sur l'applicabilité de la disposition législative contestée au litige¹². Mais en réalité, c'est bien la condition de l'applicabilité au litige qui, en amont, fait défaut¹³.

Or en l'espèce, le sort des délais prescrits par la loi ou le règlement est traité par le titre Ier de l'ordonnance du 25 mars 2020, dont les dispositions revêtent une portée générale. Les articles 1er et 2 de ce titre Ier prévoit non pas une mesure générale de suspension des délais en cours – à la différence des délais administratifs visés par le titre II –, mais une simple prorogation des délais expirés, lorsqu'ils expiraient entre le 12 mars et le 23 juin 2020 (période fixée par l'article 1er), les auteurs de l'ordonnance ayant, de manière tout à fait délibérée, exclu du champ de la mesure les délais expirant à une date postérieure, tel que celui en litige. Ceci fait obstacle à la transmission de la QPC soulevée au Conseil constitutionnel, étant précisé que les sociétés requérantes n'ont formulé aucun grief à l'encontre des dispositions combinées des articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance.

2.4. Quelques mots, pour finir, quant au caractère sérieux du grief.

Les sociétés requérantes soutiennent que la disposition critiquée méconnaît le principe d'égalité devant la loi en tant qu'elle traite différemment les situations dans lesquelles le respect d'un délai est imposé par l'administration ou directement par la loi ou le règlement et qu'elle est entachée d'incompétence négative, au sens de la jurisprudence *Kimberly Clarck* (décision n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010).

Il existe bien une différence objective entre les délais impérativement fixés par un texte, qui concernent, en principe, les situations dans lesquelles il y a lieu de traiter de manière uniforme l'ensemble des personnes visées par une même obligation, et les délais que l'administration détermine elle-même, qui visent des situations dans lesquelles il y a lieu de conférer à cette dernière une marge de manœuvre, le cas échéant encadrée par les textes, pour adapter le délai à la situation particulière des intéressés. Toutefois, nous ne sommes pas entièrement convaincue, s'agissant de l'application d'un moratoire, que la différence de traitement entre

¹¹ Décision n° 2013-312 QPC du 22 mai 2013, s'agissant de la contestation du 4° de l'article L. 311-1 du CESEDA relatif à la délivrance d'une carte de séjour en faveur d'un étranger marié à un ressortissant français, contestée en tant qu'il ne s'appliquait pas aux couples liés par un pacte civil de solidarité, alors que la situation de ces couples est traitée par le 7° du même article. V. aussi la décision n° 2013-342 QPC du 20 septembre 2013.

¹² Décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010.

¹³ V. aussi, pour une autre hypothèse d'inapplicabilité au litige, s'agissant d'une QPC « en tant que ne pas », CE, 9 septembre 2020, n° 439520 et les conclusions d'A. Lallet. La voie de la QPC n'est pas ouverte pour contester les articles L. 211-1 et L. 211-2 du CJA, en tant qu'ils limitent la compétence des TA et des CAA au contentieux des actes administratifs, sans étendre cette compétence au contentieux de l'annulation des actes non détachables de la conduite des relations extérieures de la France, dès lors que l'incompétence de toute juridiction pour connaître de tels actes ne procède pas de ces articles, qui ne peuvent être regardés comme applicables au litige au sens de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

ces deux types de délai puisse, de manière évidente, être regardée comme en rapport direct avec l'objet de l'ordonnance, dans la mesure où les contraintes de l'état d'urgence sanitaire pesaient, en principe, de la même manière sur la faculté des personnes concernées à les respecter.

Nous n'avons en revanche pas de difficulté à écarter la contestation tirée de ce que les prestataires de services sur actifs numériques feraient l'objet, dans ce cadre, d'une discrimination injustifiée par rapport à d'autres acteurs économiques. En effet, l'absence de suspension du délai de mise en conformité répond à l'objectif d'intérêt général de protection des investisseurs et de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme¹⁴.

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 25 mai 2020 exclut d'ailleurs spécifiquement du bénéfice du moratoire les obligations de déclaration et d'information imposées aux acteurs du système financier en application des dispositions du CMF relatives à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme¹⁵.

Mais vous l'aurez compris, c'est eu égard de son inapplicabilité au litige que nous vous proposons de ne pas saisir le Conseil constitutionnel de la disposition contestée.

3. Il vous reste à examiner les moyens soulevés à l'appui des recours en excès de pouvoir, qui ne posent guère de difficulté.

3.1. Les requérantes soutiennent d'abord que les autorités de régulation n'étaient pas compétentes pour prévoir deux des mesures annoncées par le communiqué de presse.

La première correspond à la publication par l'AMF d'une liste noire des prestataires non enregistrés, accompagnée d'une mise en garde du public. Il ne fait guère de doute qu'une mesure de ce type se rattache aux missions de l'AMF, chargée par l'article L. 621-1 du CMF de veiller à la protection de l'épargne investie dans tout placement offert au public, et non les seuls placements financiers¹⁶. En outre, l'article L. 621-13-9 du CMF l'autorise expressément à faire des déclarations publiques mentionnant toute personne responsable d'un manquement aux règles relevant de son champ de compétence, ce qui inclut les manquements à l'obligation d'enregistrement prévue par l'article L. 54-10-3.

¹⁴ Sur cet objectif, voir notamment, l'exposé sommaire de l'amendement n° 2492 au projet de loi relative à la croissance et la transformation des entreprises déposé en première lecture à l'Assemblée nationale ainsi que le rapport n° 254 du Sénat sur ce projet de loi (article 26 bis A). Sur l'existence et l'étendue du risque lié à l'utilisation des actifs numériques à des fins criminelles, voir J. P. Landau, *Les crypto-monnaies*, rapport remis au ministre de l'économie et des finances le 4 juillet 2018 et Tracfin, *Risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme : tendances et analyse en 2017-2018*, novembre 2018.

¹⁵ 4° bis et 4° quater de l'article 1^{er}.

¹⁶ La décision *Fairvesta*, déduit de ces dispositions l'existence d'une mission d'information des investisseurs couvrant un champ étendu, notamment, à celui de placements immobiliers.

La seconde des mesures contestées correspond à l'annonce selon laquelle l'AMF et l'ACPR tiendront compte au cas par cas de la situation des prestataires ayant déposé leur dossier en temps opportun et dont la procédure d'enregistrement serait très avancée.

Si les sociétés requérantes y lisent la création d'un régime transitoire *ad hoc* hors de toute habilitation législative, le communiqué n'a, à l'évidence, pas cette portée. Il se borne à énoncer les orientations arrêtées par l'AMF et l'ACPR quant aux mesures qu'elles entendent mettre en œuvre vis-à-vis des prestataires non enregistrés après le 18 décembre 2020. Or vous reconnaissez aux autorités de régulation un large pouvoir d'appréciation dans l'usage de leurs prérogatives, notamment pour apprécier les suites à donner aux manquements qu'elles constatent (Section, 30 novembre 2007, Tinez et autres, n° 293952, au rec.) ou pour adopter et publier une ligne de conduite générale quant à l'opportunité de poursuivre ou non certains comportements (La Quadrature du net et Caliopen, n°433069, précitée). En l'espèce, ainsi que le relève la défense, il entre dans le rôle de l'AMF et de l'ACPR de décider s'il y a lieu ou non de prendre des mesures immédiates à l'égard des prestataires dont elles auront pu apprécier le sérieux, quand bien même la procédure d'enregistrement n'aurait pas encore été menée à son terme, en tenant compte notamment des inconvénients résultant d'une cession non ordonnée de leur activité susceptible de préjudicier aux intérêts de leurs clients.

3.2. Le moyen suivant est tiré de ce que les auteurs du communiqué auraient méconnu le X de l'article 86 de la loi PACTE en fixant l'échéance de la période transitoire au 18 décembre 2020.

Les requérantes soutiennent que ce texte, qui accorde aux prestataires en activité un délai de douze mois « *pour s'enregistrer* » auprès de l'AMF, devrait être interprété comme visant non pas le délai pour obtenir l'enregistrement mais le délai pour déposer une demande d'enregistrement auprès de cette autorité. Sans remettre en cause la conformité de la loi à la Constitution ni sa conventionnalité, elles soutiennent que l'interprétation retenue par les autorités de régulation n'est pas conforme au principe de la liberté d'entreprendre, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi et à l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme¹⁷.

Ce moyen se heurte toutefois à la lettre claire de la loi, qui correspond d'ailleurs parfaitement à l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des travaux parlementaires dont se prévalent les requérantes¹⁸.

¹⁷ Le fait de contraindre un professionnel en exercice à cesser sa profession porte atteinte à un bien au sens des stipulations du 1^{er} P1 (v., par analogie, 28 juin 2004, Bessis, n° 251897, aux tables, s'agissant de dispositions prévoyant l'incompatibilité entre l'exercice de la profession d'avocat et celui d'une autre profession libérale). En l'espèce, l'atteinte découlant de l'absence de report de l'échéance initiale fixée au 18 décembre 2019 était justifiée par le motif d'intérêt général de protection des investisseurs et de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

¹⁸ Le projet initial a été amendé au cours de la lecture au Sénat, les termes « *pour obtenir l'autorisation délivrée par l'Autorité des marchés financiers* » étant remplacés par « *pour s'enregistrer auprès de l'Autorité des marchés financiers* ». Cette modification s'explique du fait que l'AMF ne délivre pas d'autorisation, mais

3.3. Vous écarterez, enfin, compte tenu de ce que nous vous avons dit tout à l'heure, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 8 de l'ordonnance du 25 mars 2020, qui est inopérant dès lors que cet article n'est pas applicable aux délais prescrits par la loi, de même que l'argumentation tirée de ce que ce texte devrait être interprété conformément au principe d'égalité afin d'inclure les PSAN dans le champ de la mesure de suspension qu'il prévoit.

PCMNC au non-renvoi de la QPC soulevée, au rejet des requêtes et à ce que les sociétés requérantes versent chacune une somme de 1500 euros à l'AMF ainsi qu'une somme du même montant à l'ACPR au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

procède à l'enregistrement des PSAN. Par ailleurs, il convenait d'éviter toute confusion éventuelle avec la procédure optionnelle d'agrément prévue par l'article L. 50-10-5 du CMF.