

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 6 janvier 2009

sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté

(CON/2009/1)

(2009/C 21/01)

Introduction et fondement juridique

Le 31 octobre 2008, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du Conseil de l'Union européenne portant sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté ⁽¹⁾ remplaçant et abrogeant le règlement (CE) n° 2560/2001 ⁽²⁾ (ci-après le «règlement proposé»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 3.1, de l'article 4, point a), et de l'article 5 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, dans la mesure où le règlement proposé contient des dispositions relatives au bon fonctionnement des systèmes de paiement et à la collecte des statistiques de balance des paiements. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

Observations générales

La BCE observe que le champ d'application du règlement proposé couvre non seulement les opérations de paiement électronique transfrontalières et les virements transfrontaliers mais également les prélèvements transfrontaliers. Cela correspond aux efforts déployés pour réaliser le marché intérieur des services de paiement ainsi qu'au lancement de l'espace unique de paiement en euros (*Single Euro Payments Area* — SEPA) en particulier, et est accueilli très favorablement par la BCE. Toutefois, le règlement proposé soulève également certaines questions, exposées plus en détail ci-dessous, qui nécessitent un examen attentif.

Remarques particulières

1. *Dispositions relatives à la déclaration aux fins de la balance des paiements*
 - 1.1. En ce qui concerne les dispositions proposées relatives à la déclaration aux fins de la balance des paiements, la BCE estime qu'il est fondamental de trouver une solution qui ne compromette ni les besoins fondamentaux de l'utilisateur en ce qui concerne les statistiques de la balance des paiements de la zone euro et de la balance des paiements nationale, ni l'émergence du SEPA en temps voulu.

⁽¹⁾ COM(2008) 640 final.

⁽²⁾ Règlement (CE) n° 2560/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2001 concernant les paiements transfrontaliers en euros, JO L 344 du 28.12.2001, p. 13.

- 1.2. En raison du développement du SEPA, les systèmes de déclaration aux fins de la balance des paiements essentiellement fondés sur des données relatives aux paiements ne peuvent pas rester inchangés en ce qui concerne les paiements en euros au sein de l'UE. La réforme de ces systèmes n'est pas seulement susceptible d'entraîner une nette diminution des obligations de déclaration pour les banques ⁽¹⁾ mais elle pourrait également entraîner un accroissement de la charge de déclaration pesant sur les non-banques, ce qui doit être limité dans la mesure du possible (par exemple en ayant recours à des techniques d'enquête et d'échantillonnage adéquates). Parallèlement, il convient de veiller à ce que les statistiques de la balance des paiements puissent continuer à être élaborées avec le degré élevé de fiabilité, la fréquence et les délais qui sont requis aux fins de l'élaboration de la politique monétaire de la BCE.
- 1.3. La BCE est favorable à la proposition faite à l'article 5, paragraphe 1, de porter à 50 000 EUR le seuil d'exemption pour la déclaration aux fins de la balance des paiements. Elle relève qu'un tel seuil est déjà en vigueur dans la plupart des États membres, qui sont déjà entièrement passés à un système de collecte de données à partir de sources autres que celle provenant des systèmes de paiement (données administratives, ou enquêtes/déclaration directe), ou ont pris des mesures à cet effet, ou qui ont mis au point des sources complétant les données de paiement.
- 1.4. Les grandes sociétés jouent un rôle fondamental dans l'élaboration des statistiques de la balance des paiements. Elles ont toutefois tendance à centraliser leurs paiements dans des entités spécialisées, de sorte que ceux-ci sont de plus en plus souvent détachés de leurs opérations économiques. Ces grandes sociétés doivent par conséquent être intégralement couvertes dans le cadre d'une approche fondée sur des enquêtes. Les entités plus petites peuvent faire l'objet d'un échantillonnage.
- 1.5. Afin de circonscrire et de cibler le champ d'application des enquêtes relatives à la déclaration aux fins de la balance des paiements, la BCE suggère de développer, si nécessaire et si possible, d'autres sources de données administratives et statistiques, comme les fichiers de données TVA, INTRASTAT, les registres des sociétés et les statistiques structurelles sur les entreprises, de manière à ce que ces sources puissent être utilisées pour déterminer les entités devant faire l'objet d'enquêtes ou pour la collecte d'informations relatives aux opérations transfrontalières. Les auteurs des balances des paiements peuvent d'ores et déjà échanger les bonnes pratiques relatives à l'utilisation de ces données. Inversement, sans préjudice de la charge pesant sur les répondants, les réglementations concernant ces sources doivent permettre un meilleur recensement des opérations transfrontalières, particulièrement en ce qui concerne les services.
- 1.6. La BCE est favorable à l'introduction de l'article 5, paragraphe 3, qui précise que les obligations statistiques qui n'ont aucune incidence sur le traitement automatique des paiements SEPA par les prestataires de services de paiement et qui peuvent être entièrement automatisées par les prestataires de services de paiement, ne doivent être soumises à aucun seuil d'exemption.
- 1.7. La BCE estime que les données relatives aux paiements sont des outils qui peuvent s'avérer utiles, notamment pour déterminer la population déclarante qui doit faire l'objet d'enquêtes, c'est-à-dire pour établir et tenir un registre des sociétés actives sur le plan international ⁽²⁾. Ce qui précède concerne les informations auxquelles les banques ont facilement accès et qui peuvent être fournies aux auteurs des balances des paiements de manière entièrement automatisée et à intervalles raisonnables, y compris, d'une part, les champs obligatoires du message SEPA (y compris le numéro international de compte bancaire — IBAN — du payeur ainsi que du bénéficiaire) et, d'autre part, toutes autres données de référence qui doivent être utilisées et/ou stockées par les banques (par exemple aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme), telle que l'adresse des titulaires des comptes. À leur tour, ces données peuvent être associées au registre statistique national des entreprises. Cette approche devrait être rendue possible, au choix de chaque auteur de la balance des paiements nationale. Étant donné qu'elle remplit les conditions énumérées à l'article 5, paragraphe 3, cette approche ne devrait être soumise à aucun seuil de déclaration.
- 1.8. À l'avenir, dans le cadre du SEPA, les entités non financières pourront choisir de détenir leur compte bancaire auprès d'une banque qui est résidente dans un autre pays de l'Union européenne. Si cela se produit, il se pourrait que les informations définies à l'article 5, paragraphe 3, du règlement proposé, qui repose sur l'hypothèse selon laquelle les banques et les titulaires de comptes résident généralement

⁽¹⁾ Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement proposé, les banques devront continuer à déclarer leurs propres opérations transfrontalières financières et non financières.

⁽²⁾ Ceci s'applique notamment aux petites et moyennes entreprises (PME) qui reçoivent des paiements en provenance de comptes bancaires non résidents (c'est-à-dire des comptes bancaires présentant un code de pays non résident) et/ou émettent des paiements à destination de tels comptes. Ceci peut indiquer que ces PME effectuent probablement des opérations transfrontalières. L'IBAN (et, plus précisément, le code de pays de l'IBAN) dans le message SEPA peut être utilisé comme variable de substitution pour recenser ces PME.

dans le même pays, ne fournissent plus une évaluation satisfaisante de la population déclarante. Dans un tel cadre, et afin d'assister la Commission, la BCE est disposée à continuer d'évaluer l'ampleur prise par ce phénomène. S'il est devenu significatif, il y aura lieu de considérer à nouveau l'inclusion, par les banques, du pays de résidence du payeur dans le message SEPA ⁽¹⁾. Ceci permettrait à la banque du bénéficiaire d'effectuer dans tous les cas un recensement automatique et univoque des paiements transfrontaliers. Cette procédure devrait être appliquée sans seuil.

1.9. Afin d'alléger encore la charge pesant sur les agents déclarants financiers et sur les agents déclarants non financiers, la BCE soutient toutes les initiatives qui facilitent l'échange d'informations entre les auteurs des balances de paiements à des fins statistiques seulement. Ceci peut nécessiter que les obstacles juridiques à l'échange d'informations entre les autorités statistiques de l'UE soient éliminés tout en maintenant les garanties de confidentialité requises. Afin d'assister la Commission, la BCE serait prête à examiner les mesures à prendre dans ce domaine.

1.10. En ce qui concerne la proposition figurant à l'article 5, paragraphe 2, du règlement proposé, de supprimer à compter du 1^{er} janvier 2012, les obligations nationales de déclaration des règlements imposées aux prestataires de services de paiement, la BCE souligne qu'il est nécessaire de prévoir une solution transitoire pour les États membres qui continuent d'avoir recours au système de déclaration fondé sur les règlements, jusqu'à ce qu'une solution paneuropéenne entièrement harmonisée ait émergé. L'examen de cette solution transitoire au sein de l'Eurosystème a abouti à la proposition suivante formulée par la BCE:

— Un seul champ du message de paiement SEPA devrait être utilisé au cours de cette période transitoire afin de permettre des déclarations entièrement harmonisées (y compris une liste de codes et une méthodologie pour appliquer celle-ci). Dans les États membres mettant en œuvre cette approche, les clients devront fournir les informations nécessaires pour remplir un champ blanc facultatif spécifique existant déjà dans le message SEPA (champ «déclaration obligatoire»). Un ensemble commun de règles d'utilisation devrait être appliqué par les banques dans tous ces États membres, lesquelles constituent une communauté d'utilisateurs d'un service facultatif supplémentaire (*additional optional service* — AOS). Cet ensemble de règles d'utilisation ne s'appliquerait qu'entre les États membres ayant décidé de mettre en œuvre cette approche. Il conviendrait d'informer le conseil européen des paiements et de solliciter son aide pour coordonner la mise en œuvre de l'AOS.

— Les banques et les clients résidents dans les États membres ne mettant pas en œuvre cette approche ne devront ni adopter l'ensemble de règles d'utilisation, ni introduire, transmettre ou lire les codes relatifs à la balance des paiements. Les infrastructures fournissant des services de paiement dans toute l'Europe ne devront adopter l'ensemble de règles d'utilisation que si elles offrent des services aux banques et aux clients résidents dans les États membres qui utilisent cette approche.

— Tout le processus nécessite l'utilisation d'une liste de codes harmonisée relative à la nature économique des opérations sous-jacentes et d'une méthodologie pour appliquer cette liste de codes. La BCE met à disposition une telle liste de codes. Une fois les informations codées introduites dans le message SEPA, leur traitement est intégralement automatisé par les banques, sans que le traitement automatique du paiement soit entravé.

En outre, la BCE recommande de suivre attentivement l'évolution dans les années à venir, en tenant compte des évolutions techniques du SEPA et de l'évolution des méthodes de collecte statistique.

2. *Clause de réexamen — utilisation du code d'identification de banque (BIC)*

2.1. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, du règlement proposé, la Commission doit présenter au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et à la BCE, au plus tard en décembre 2012, un rapport sur l'utilisation des codes IBAN et BIC en liaison avec l'automatisation des paiements, accompagné d'une proposition appropriée. En partant du principe que cette disposition a pour objet de faciliter et de rendre plus efficace l'initiation des paiements, la BCE est prête à soutenir l'éventuelle suppression de l'obligation pour les clients de détail d'utiliser le BIC lorsque l'utilisation de l'IBAN seul est techniquement possible, étant donné que cela allègerait la contrainte de devoir présenter deux identifiants distincts.

⁽¹⁾ Si cette mesure était adoptée, il conviendrait d'inviter le conseil européen des paiements à rendre obligatoire le champ du message SEPA concernant le pays de résidence du payeur, lequel est actuellement facultatif (et éventuellement de convenir d'un code).

2.2 L'IBAN a été introduit comme une condition obligatoire pour l'application du principe de l'égalité des frais en vertu du règlement (CE) n° 2560/2001 et, selon la BCE, il s'est avéré constituer la pierre angulaire de la normalisation des paiements dans le contexte du SEPA dès lors qu'il améliore le traitement automatique et facilite la vérification des numéros de compte. La BCE recommande par conséquent fortement de maintenir l'obligation d'utiliser l'IBAN. La BCE observe encore que l'introduction d'un format uniforme similaire pour les comptes-titres, comparable au régime applicable à l'IBAN, pourrait renforcer le régime de conflits de lois applicables aux titres intermédiés.

3. *Frais applicables aux paiements transfrontaliers et aux paiements nationaux équivalents*

L'article 3, paragraphe 1, du règlement proposé, pose le principe de l'égalité des frais entre les paiements transfrontaliers et les paiements nationaux équivalents de «même montant». Le seul critère fourni par le règlement pour déterminer quels sont les paiements nationaux équivalents est la référence au montant de ces paiements équivalents. À cet égard, la BCE craint que la disposition mentionnée ci-dessus ne fournisse pas de directives d'interprétation adéquates aux prestataires de services de paiement quant à la notion de paiements nationaux équivalents. La BCE propose par conséquent d'introduire un paragraphe énonçant les critères d'évaluation de base afin d'assurer son application uniforme au sein de la Communauté, au lieu de laisser un large pouvoir d'appréciation aux prestataires de services de paiement quant à son interprétation.

4. *Champ d'application*

Le règlement (CE) n° 2560/2001 s'applique aux «établissements», que son article 2, point e), définit comme «toute personne physique ou morale qui, dans le cadre de son activité, exécute des paiements transfrontaliers». Il en découle que ni la BCE, ni les banques centrales nationales (BCN), ne sont couvertes par le règlement (CE) n° 2560/2001. Cette situation est modifiée par l'article 2, paragraphe 5, du règlement proposé, qui s'applique aux prestataires de services de paiement définis, entre autres, comme «les catégories visées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2007/64/CE [...]»⁽¹⁾ (ci-après la «directive concernant les services de paiement»). L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive concernant les services de paiement, énumère les catégories de prestataires de services de paiement, en y incluant la BCE et les BCN lorsqu'elles n'agissent pas en qualité d'autorités monétaires. Il résulte des dispositions mentionnées ci-dessus que le règlement proposé s'appliquerait aux paiements transfrontaliers d'un montant maximal de 50 000 EUR effectués par la BCE ou les BCN lorsqu'elles n'agissent pas en qualité d'autorités monétaires et lorsque de telles opérations ne sont pas effectuées pour leur propre compte. La BCE accueille favorablement l'élargissement du champ d'application du règlement proposé à cet égard, celui-ci étant conforme aux principes du SEPA.

5. *Commentaires supplémentaires d'ordre juridique*

5.1. La BCE soutient l'objectif du règlement proposé de respecter les normes de bonne législation et approuve l'introduction d'un cadre simplifié pour les définitions. Toutefois, un certain chevauchement semble exister entre la notion de «paiements transfrontaliers» et celle d'«opération de paiement», figurant respectivement à l'article 2, paragraphe 1, et à l'article 2, paragraphe 7, du règlement proposé.

5.2. La BCE considère que si un concept défini apparaît dans plus d'un texte de droit communautaire dérivé, la définition correspondante devrait, dans la mesure du possible, être identique dans tous ces textes afin de garantir la sécurité juridique, particulièrement lorsqu'il s'agit d'actes juridiques étroitement liés. Des divergences existent néanmoins entre le concept d'«instrument de paiement» tel que défini à l'article 4, paragraphe 23, de la directive concernant les services de paiement et son équivalent à l'article 2, paragraphe 2, du règlement proposé. Dans la directive concernant les services de paiement, il est fait référence au terme «ordre de paiement» alors que la définition dans le règlement proposé se réfère au terme «opération de paiement». Ceci est regrettable et pourrait être source de confusion, d'autant plus que le terme «ordre de paiement» tout comme le terme «opération de paiement» sont des concepts définis tant dans le règlement proposé que dans la directive concernant les services de paiement. La BCE suggère par conséquent d'harmoniser ces deux actes juridiques en ce qui concerne la définition en question.

5.3. Le règlement proposé ne contenant aucune disposition relative à la transparence des frais équivalente à l'article 4 du règlement (CE) n° 2560/2001, la BCE recommande d'examiner s'il ne conviendrait pas d'insérer dans le règlement proposé une référence aux dispositions pertinentes de la directive concernant les services de paiement en ce qui concerne les conditions et les obligations d'information applicables aux services de paiement.

⁽¹⁾ Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE, JO L 319 du 5.12.2007, p. 1.

6. *Suggestions de rédaction*

L'annexe ci-jointe contient des suggestions de rédaction au cas où les considérations qui précèdent concernant l'article 2, paragraphe 1, et l'article 3 du règlement proposé conduiraient à modifier le règlement proposé.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 6 janvier 2009.

Le président de la BCE
Jean-Claude TRICHET

ANNEXE

Suggestions de rédaction

Texte proposé par la Commission	Modifications suggérées par la BCE
Modification 1 Article 2, paragraphe 1, du règlement proposé	
<p style="text-align: center;"><i>Article 2, paragraphe 1</i></p> <p>«paiements transfrontaliers»: toute opération de paiement électronique initiée par le payeur, par un bénéficiaire ou par l'intermédiaire d'un bénéficiaire, et exécutée par un prestataire de services de paiement, ou par l'une de ses succursales, situé dans un État membre, en vue de mettre une somme d'argent à la disposition d'un bénéficiaire via son prestataire de services de paiement, ou l'une de ses succursales, situé dans un autre État membre;</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 2, paragraphe 1</i></p> <p>«paiements transfrontaliers»: toute opération de paiement électronique initiée par le payeur, par un bénéficiaire ou par l'intermédiaire d'un bénéficiaire, et exécutée par un prestataire de services de paiement, ou par l'une de ses succursales, situé dans un État membre, en vue de mettre une somme d'argent à la disposition d'un bénéficiaire via son prestataire de services de paiement, ou l'une de ses succursales, situé dans un autre État membre;</p>
<i>Justification</i> — Voir le point 5.1 de l'avis	
Modification 2 Insertion d'un article 3, paragraphe 3, dans le règlement proposé	
<p style="text-align: center;"><i>Article 3, paragraphe 3</i></p> <p>Pas de texte actuellement</p>	<p style="text-align: center;"><i>Article 3, paragraphe 3</i></p> <p>L'équivalence entre les paiements transfrontaliers et les paiements nationaux est évaluée sur la base de critères tels que le moyen utilisé pour initier le paiement, la vitesse, le degré d'automatisation, la relation de clientèle et le niveau de service fourni au client.</p>
<i>Justification</i> — Voir le point 3 de l'avis	