

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 17 décembre 2007

sollicité par le Conseil de l'Union européenne sur une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1338/2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage

(CON/2007/42)

(2008/C 27/01)

Introduction et fondement juridique

Le 23 octobre 2007, 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 Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1338/2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage ⁽¹⁾ (ci-après le «règlement proposé»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 123, paragraphe 4, troisième phrase, du traité instituant la Communauté européenne, qui constitue le fondement juridique du règlement proposé. La BCE a également compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 105, paragraphe 4, premier tiret, du traité, en liaison avec l'article 106 du traité, étant donné que le règlement proposé concerne la protection des billets et des pièces en euros. 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.

1. Observations générales

1.1 Comme indiqué dans l'exposé des motifs du règlement proposé, la BCE a récemment émis la recommandation BCE/2006/13 du 6 octobre 2006 concernant l'adoption de certaines mesures visant à rendre plus efficace la protection des billets en euros contre le faux monnayage ⁽²⁾ (ci-après la «recommandation de la BCE»). Dans la recommandation de la BCE, celle-ci exprime le point de vue selon lequel si le droit pénal et les règles de procédure pénale ne relèvent en général pas de la compétence de la Communauté, il peut en aller autrement lorsque cela s'impose pour assurer l'effet utile du droit communautaire ⁽³⁾. La BCE a plus particulièrement recommandé que la Commission «envisage de proposer une extension des pouvoirs des CAN [centres d'analyse nationaux] et des BCN [banques centrales nationales] qui ne sont pas des CAN, afin de leur permettre de conserver des exemplaires identifiés et analysés de faux billets, ainsi que de demander et de transporter légalement de tels billets au sein de l'Union aux fins [de la réalisation de tests en vertu] du cadre [pour la détection des contrefaçons et le tri qualitatif des billets par les établissements de crédit et les autres professionnels appelés à manipuler des espèces]. En particulier, il convient de modifier l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1338/2001 et, en conséquence, de supprimer son article 4, paragraphe 3. Ce dernier paragraphe doit à tout le moins être

⁽¹⁾ COM(2007) 525 final.

⁽²⁾ JO C 257 du 25.10.2006, p. 16.

⁽³⁾ Arrêt du 13 septembre 2005, Commission/Conseil (C-176/03, Rec. p. I-7879) et arrêt du 23 octobre 2007 Commission/Conseil (C-440/05, non encore publié au Recueil).

modifié, afin que l'utilisation ou la conservation de faux billets en tant qu'éléments de preuve dans le cadre de procédures pénales ne fasse pas obstacle à la pleine application de l'article 4, paragraphe 2, sauf lorsque l'application de cette disposition s'avère impossible, compte tenu de la quantité et du type des faux billets saisis». Il n'a pas été tenu compte de ces recommandations dans le règlement proposé.

- 1.2 La BCE est en principe favorable à ce qu'il soit fait usage d'un acte du premier pilier adopté en vertu du traité afin de protéger l'euro contre le faux monnayage, plutôt que d'un acte du troisième pilier fondé sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale, étant donné que les actes du premier pilier constituent le seul moyen légal approprié pour protéger l'euro contre le faux monnayage dans le cadre de l'union économique et monétaire de la Communauté ⁽¹⁾.

2. Remarques particulières

- 2.1 La proposition d'étendre la portée du titre de l'article 4 du règlement (CE) n° 1338/2001 du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage ⁽²⁾ de manière à imposer une obligation de transmission des nouvelles et des anciennes classes de faux billets à des fins autres que l'identification, suit en partie la recommandation de la BCE. La modification proposée de l'article 4, paragraphe 2, n'empêche toutefois pas que des billets suspectés faux soient utilisés et conservés dans le cadre de procédures pénales en vertu de l'article 4, paragraphe 3, ce qui est en contradiction avec l'extension de la portée du titre de l'article 4 et compromet l'effectivité de la disposition modifiée. L'application de la disposition continue en effet à dépendre entièrement tant du droit pénal national que du pouvoir d'appréciation des autorités judiciaires ou des autorités chargées des poursuites. Il se pourrait très bien que des échantillons de faux billets nouveaux ou représentant une menace sérieuse soient découverts dans un pays à l'occasion d'une saisie et que les autorités judiciaires ou les autorités chargées des poursuites refusent de remettre ces échantillons aux fins de la réalisation de tests, ou se trouvent dans l'impossibilité de le faire en vertu du droit pénal, agissant ainsi à l'encontre de l'esprit de la nouvelle disposition. Comme le précise le point 2 de la recommandation de la BCE, la BCE ne souhaite pas porter atteinte aux droits des suspects et des personnes mises en cause dans le cadre de procédures pénales. Néanmoins, à cet égard, l'équilibre des intérêts établi par le règlement (CE) n° 1338/2001 et maintenu par le règlement proposé ne penche pas en faveur de la protection de l'euro contre le faux monnayage. Afin d'assurer cette protection, il conviendrait que la BCE et les BCN soient habilités en principe à recevoir des échantillons de billets utilisés et conservés en tant qu'éléments de preuve dans le cadre de procédures pénales, la seule exception à cette règle étant le cas où cela s'avère impossible compte tenu de la quantité et du type des faux billets saisis.
- 2.2 Comme indiqué dans l'exposé des motifs du règlement proposé, la BCE a déjà adopté un cadre pour la détection des faux billets ⁽³⁾, que les BCN de l'Eurosystème doivent mettre en œuvre dans leurs cadres juridiques nationaux. La BCE a agi dans l'exercice des missions que lui confèrent l'article 106, paragraphe 1, du traité et l'article 16 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, qui consistent à veiller à l'intégrité et à la qualité des billets en euros en circulation et, par extension, à préserver la confiance du public dans les billets en euros. Il conviendrait de mieux refléter ce qui précède dans la modification proposée de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001, en faisant explicitement référence à la compétence de la BCE pour établir des normes de tri pour la vérification tant de la qualité que de l'authenticité des billets en euros ainsi qu'aux travaux déjà réalisés par l'Eurosystème à cet égard.
- 2.3 La modification proposée de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001, impose aux «établissements de crédit, ainsi [qu'à] tout autre établissement participant à la manipulation et la délivrance au public des billets et des pièces à titre professionnel», l'obligation de contrôler l'authenticité des billets et pièces qu'ils reçoivent et de veiller à la détection des contrefaçons. Si l'objet de l'obligation est certes clair et souhaitable, l'expression «tout autre établissement participant à la manipulation et la délivrance au public des billets et des pièces à titre professionnel» ne couvre pas d'autres organismes qui exploitent des automates en libre-service délivrant des billets en euros au public, même si ce n'est pas à titre professionnel. La mise en œuvre pratique du cadre de la BCE au niveau national a révélé le caractère étroit de cette expression, surtout en ce qui concerne les commerçants qui remplissent les guichets automatiques de banque (distributeurs automatiques de billets). L'étroitesse du champ d'application en ce qui concerne les destinataires de l'obligation prévue à l'article 6 pourrait être la source d'une lacune ayant pour effet que les billets et les pièces en euros ne seraient pas vérifiés conformément aux procédures définies par la BCE et par la Commission, au détriment du public et des établissements de crédit de la zone euro, qui seraient soumis à des normes plus strictes. Une définition plus large serait donc la solution la plus appropriée.

⁽¹⁾ Voir aussi la recommandation BCE/1998/7 du 7 juillet 1998 concernant l'adoption de certaines mesures visant à renforcer la protection juridique des billets et des pièces en euros.

⁽²⁾ JO L 181 du 4.7.2001, p. 6.

⁽³⁾ Voir le cadre pour la détection des contrefaçons et le tri qualitatif des billets par les établissements de crédit et les autres professionnels appelés à manipuler des espèces, disponible sur le site Internet de la BCE à l'adresse suivante: <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotes2005fr.pdf>

- 2.4 Le règlement proposé ajoutera à l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1338/2001, une disposition faisant obligation aux États membres d'adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'application de l'obligation des établissements de crédit et autres établissements de contrôler l'authenticité des billets et pièces en euros et de veiller à la détection des contrefaçons conformément aux procédures que la BCE et la Commission doivent définir. Il serait fait obligation aux États membres d'adopter ces dispositions législatives, réglementaires et administratives pour le 31 décembre 2009 au plus tard et d'en informer immédiatement la BCE et la Commission. La BCE est d'avis que, puisqu'elles sont chargées de définir les procédures sur lesquelles repose cette obligation, c'est à la BCE et la Commission qu'il devrait revenir de fixer les délais dans lesquels celles-ci doivent être mises en œuvre, pour des raisons aussi bien pratiques que juridiques. D'un point de vue pratique, il faut disposer de connaissances spécialisées portant sur le savoir-faire et les capacités des exploitants locaux pour pouvoir fixer les délais de mise en œuvre. Il faut également tenir compte des coûts de migration ainsi que des coûts nécessaires pour fabriquer et pour se procurer les nouveaux détecteurs requis. Le délai unique prévu par le règlement proposé pourrait par conséquent s'avérer trop rigide. D'un point de vue juridique, l'organe compétent pour établir les procédures relatives aux normes de tri pour la vérification tant de la qualité que de l'authenticité des billets ou des pièces en euros devrait fixer les délais relatifs à leur application. Il est par conséquent suggéré de supprimer ce délai du règlement proposé et de prévoir à la place que les délais relatifs à l'application de cette obligation, conformément aux procédures que la BCE et la Commission doivent définir, sont fixés dans ces mêmes procédures.
- 2.5 En ce qui concerne l'inclusion des pièces dans le champ d'application du règlement sur le même pied que les billets en euros, et consciente de sa compétence pour les questions liées aux billets en euros, la BCE fait remarquer que cette approche pourrait présenter l'inconvénient de mettre en péril les paiements de détail dans les États membres, étant donné que la faisabilité technique de l'obligation de vérification proposée est encore incertaine en ce qui concerne les pièces, contrairement à ce qui est le cas pour les billets.
- 2.6 L'absence de clarté complète quant au caractère dynamique ou non de la référence au règlement (CE) n° 1338/2001 contenue dans le règlement (CE) n° 1339/2001 du Conseil du 28 juin 2001 étendant les effets du règlement (CE) n° 1338/2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage aux États membres qui n'ont pas adopté l'euro comme monnaie unique ⁽¹⁾, rend nécessaire une autre proposition de règlement qui étendrait les effets du règlement proposé aux États membres n'appartenant pas à la zone euro ⁽²⁾, en particulier en ce qui concerne la modification des articles 4 et 5. Néanmoins, dans le cadre des «procédures que la Banque centrale européenne [...] doit[t] définir», auxquelles, comme indiqué ci-dessus, le règlement proposé ajoutera une référence à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001 tel que modifié, la BCE est la mieux placée pour décider de la mise en œuvre de ses procédures en ce qui concerne les billets en euros. À cet égard, et compte tenu des limites de la zone géographique dans laquelle l'euro a cours légal, la BCE a décidé en juillet 2006 ⁽³⁾ que ces procédures seront applicables dans les nouveaux États membres participants une fois qu'ils adopteront l'euro.

3. Suggestions de rédaction

L'annexe ci-jointe contient des suggestions de rédaction au cas où les considérations qui précèdent conduiraient à modifier le règlement proposé.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 17 décembre 2007.

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

⁽¹⁾ JO L 181 du 4.7.2001, p. 11.

⁽²⁾ Cela fut le cas récemment pour d'autres textes modifiant des instruments juridiques relatifs à la protection de l'euro, c'est-à-dire la décision 2006/849/CE du Conseil du 20 novembre 2006 modifiant et prorogeant la décision 2001/923/CE établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux-monnyage (programme Pericles) (JO L 330 du 28.11.2006, p. 28) et la décision 2006/850/CE du Conseil du 20 novembre 2006 étendant aux États membres non participants l'application de la décision 2006/849/CE modifiant et prorogeant la décision 2001/923/CE établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux-monnyage (programme Pericles) (JO L 330 du 28.11.2006, p. 30).

⁽³⁾ Voir le document de la BCE intitulé «Régime transitoire pour la mise en œuvre du cadre du recyclage des billets dans les nouveaux États membres participants», disponible sur le site Internet de la BCE, à l'adresse suivante: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recyclingeurobanknotesframework2006fr.pdf>.

ANNEXE

SUGGESTIONS DE RÉDACTION

Texte proposé par la Commission

Modifications suggérées par la BCE ⁽¹⁾

Modification 1

Article premier, paragraphe 1

Le règlement (CE) n° 1338/2001 est modifié comme suit.

1. L'article 4 est modifié comme suit:

a) le titre est remplacé par le texte suivant:

«Obligation de transmission des faux billets»;

b) la phrase suivante est ajoutée à la fin du paragraphe 2:

«Afin de faciliter le contrôle de l'authenticité des billets en euros en circulation, les transferts de faux billets entre les autorités nationales compétentes, ainsi que les institutions et organes de l'Union européenne, sont autorisés.»

Le règlement (CE) n° 1338/2001 est modifié comme suit.

1. L'article 4 est modifié comme suit:

a) le titre est remplacé par le texte suivant:

«Obligation de transmission des faux billets»;

b) la phrase suivante est ajoutée à la fin du paragraphe 2:

«Afin de faciliter le contrôle de l'authenticité des billets en euros en circulation, les transferts de faux billets entre les autorités nationales compétentes, ainsi que les institutions et organes de l'Union européenne, sont autorisés.»

c) **le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:**

«La disposition du paragraphe 2 est appliquée de manière à ne pas faire obstacle à l'utilisation et la conservation des billets suspectés faux en tant qu'éléments de preuve dans le cadre de procédures pénales, compte tenu de la quantité et du type des faux billets saisis.»

Justification — Voir le point 2.1 de l'avis

Modification 2

Article 1^{er}, paragraphe 3, point a)

3. L'article 6 est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les établissements de crédit, ainsi que tout autre établissement participant à la manipulation et la délivrance au public des billets et des pièces à titre professionnel, y compris les établissements dont l'activité consiste à échanger des billets ou des pièces de différentes devises, tels que les bureaux de change, ont l'obligation de contrôler l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons. Ce contrôle s'effectue conformément aux procédures que la Banque centrale européenne et la Commission doivent respectivement définir pour les billets et pour les pièces en euros.

Les établissements visés au premier alinéa ont l'obligation de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et au sujet desquels ils savent ou ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux. Ils les remettent sans délai aux autorités nationales compétentes.»

3. L'article 6 est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les établissements de crédit, ainsi que tout autre établissement participant à la manipulation et la délivrance au public des billets et des pièces ~~à titre professionnel~~, y compris:

— les établissements dont l'activité consiste à échanger, **à titre professionnel**, des billets ou des pièces de différentes devises, tels que les bureaux de change, **et**

— **les commerçants et autres agents économiques, tels que les casinos, participant à titre accessoire à la manipulation et la délivrance au public des billets au moyen de guichets automatiques de banque**

ont l'obligation de contrôler l'authenticité des billets et pièces en euros qu'ils reçoivent et entendent remettre en circulation et de veiller à la détection des contrefaçons. Ce contrôle s'effectue conformément aux procédures que la Banque centrale européenne et la Commission doivent respectivement définir pour les billets et pour les pièces en euros, **conformément aux compétences de chacune d'elles et compte tenu des particularités respectives des billets et des pièces en euros.**

Les établissements, **les commerçants et les autres agents économiques** visés au premier alinéa ont l'obligation de retirer de la circulation tous les billets et pièces en euros qu'ils ont reçus et au sujet desquels ils savent ou ils ont des raisons suffisantes de penser qu'ils sont faux. Ils les remettent sans délai aux autorités nationales compétentes.»

Justification — Voir le point 2.3 de l'avis

⁽¹⁾ Les caractères gras dans le corps du texte indiquent les nouveaux passages suggérés par la BCE. Les caractères barrés dans le corps du texte indiquent les passages que la BCE suggère de supprimer.

Modification 3

Article 1^{er}, paragraphe 3, point b)

b) l'alinéa suivant est ajouté à la fin du paragraphe 3:

«Par dérogation au paragraphe 3, premier alinéa, les États membres adoptent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'application du paragraphe 1, premier alinéa, du présent article pour le 31 décembre 2009 au plus tard. Ils en informent immédiatement la Commission et la Banque centrale européenne.»

b) l'alinéa suivant est ajouté à la fin du paragraphe 3:

«Par dérogation au paragraphe 3, premier alinéa, les États membres adoptent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'application **des procédures mentionnées au** paragraphe 1, premier alinéa, du présent article ~~pour le 31 décembre 2009 au plus tard~~ **conformément aux délais fixés dans ces procédures**. Ils en informent immédiatement la Commission et la Banque centrale européenne.»

Justification — Voir le point 2.4 de l'avis

Modification 4

Article 2

Le présent règlement s'applique dans les États membres participants au sens de l'article 1^{er}, premier tiret, du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ JO L 139 du 11.5.1998, p. 1.

Le présent règlement s'applique dans les États membres participants au sens de l'article 1^{er}, premier tiret, du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil ⁽¹⁴⁾.

Les procédures mentionnées à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001 s'appliquent dans les États membres participants comme le prévoit l'article 6, paragraphe 3, deuxième alinéa dudit règlement.

⁽¹⁴⁾ JO L 139 du 11.5.1998, p. 1.

Justification — Voir le point 2.5 de l'avis
