

BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 18 janvier 1999

sollicité par le Conseil de l'Union européenne en application de l'article 105, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne et de l'article 4 a) des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne sur 1. une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des institutions de monnaie électronique et son exercice, ainsi que la surveillance prudentielle de ces institutions, présentée par la Commission, et sur 2. une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 77/780/CEE visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice, présentée par la Commission

(1999/C 189/07)

1. Le 24 novembre 1998, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation du Conseil de l'Union européenne sur 1) une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès à l'activité des institutions de monnaie électronique et son exercice, ainsi que la surveillance prudentielle de ces institutions (ci-après dénommée «projet de directive n° 1») et sur 2) une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 77/780/CEE du Conseil visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice (ci-après dénommée «projet de directive n° 2»), présentées par la Commission.

électronique par le secteur non bancaire ne s'effectue sur une base non réglementée. La Commission considère que la mise en place sans tarder de dispositions réglementaires serait le moyen le plus adapté pour harmoniser les approches nationales en matière de monnaie électronique. En outre, ces dispositions amélioreraient la sécurité juridique et contribueraient d'une manière générale au développement du commerce électronique.
2. La BCE a compétence pour émettre un avis en la matière en vertu de l'article 105, paragraphe 4, premier tiret, du traité instituant la Communauté européenne (ci-après dénommé le «traité»). Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la BCE, le présent avis de la BCE a été adopté par le conseil des gouverneurs de la BCE.
3. La BCE note que les projets de directives n° 1 et n° 2 ont pour objet de promouvoir le marché unique des services financiers en introduisant un nombre minimal de règles prudentielles harmonisées applicables à l'émission de monnaie électronique et en appliquant aux institutions de monnaie électronique (IME) les arrangements concernant la reconnaissance mutuelle du contrôle par l'État membre d'origine prévus par la directive 89/646/CEE. Ces arrangements portent notamment sur la sauvegarde de l'intégrité financière et des activités des IME, d'une part en assurant la stabilité et la solidité des IME et, d'autre part, en garantissant que la défaillance d'une quelconque IME n'entraîne pas de perte de confiance dans ce nouveau moyen de paiement.
4. La BCE note également que l'initiative prise actuellement sur le plan réglementaire est motivée par l'absence d'un cadre juridique clair pour l'émission de monnaie électronique dans l'Union européenne et par la crainte que, dans l'absence de ce cadre juridique clair, l'émission de monnaie électronique dans toute la Communauté et éviterait toute distorsion de concurrence entre émetteurs de monnaie électronique, même en ce qui concerne l'application de mesures de politique monétaire.
5. La BCE prend note, en outre, du souci de créer des conditions de concurrence similaires en ce qui concerne l'émission de monnaie électronique tant par les établissements de crédit (EC) traditionnels que par les IME, donnant ainsi la garantie que tous les émetteurs de monnaie électronique seront assujettis à une forme appropriée de contrôle prudentiel. Dans cette optique, la BCE accueille favorablement le projet de directive n° 2 dans la mesure où il modifie la définition de l'établissement de crédit à l'article 1^{er}, premier tiret, de la première directive de coordination bancaire, et où il oblige les institutions ne souhaitant pas effectuer la gamme complète des opérations bancaires à émettre de la monnaie électronique conformément aux règles fondamentales régissant l'ensemble des établissements de crédit. Une telle modification favoriserait le développement harmonieux de l'émission de monnaie électronique dans toute la Communauté et éviterait toute distorsion de concurrence entre émetteurs de monnaie électronique, même en ce qui concerne l'application de mesures de politique monétaire.
6. En août 1998, la BCE a publié un rapport sur l'émission de monnaie électronique (ci-après dénommé «rapport»). Ce rapport précise notamment qu'un développement notable de la monnaie électronique dans la Communauté pourrait avoir une incidence significative sur la conduite de la politique monétaire de la BCE. Ce rapport précise également le rôle que les banques centrales devraient jouer dans les systèmes de monnaie électronique dans le cadre de leur mission de surveillance des systèmes de paiement au sein de la Communauté.
7. Eu égard au fait qu'elle a intérêt à assurer l'efficacité de la politique monétaire, le bon fonctionnement et l'intégrité

des systèmes de paiement, à prévenir le risque systémique et à préserver la stabilité des marchés de capitaux, la BCE indique dans son rapport qu'il est essentiel de satisfaire aux obligations minimales suivantes en ce qui concerne l'émission de monnaie électronique: 1. les émetteurs de monnaie électronique doivent être assujettis à un contrôle prudentiel; 2. les droits et obligations des participants à un système de monnaie électronique doivent être clairement définis et rendus publics; ces droits et obligations doivent être opposables dans toutes les juridictions concernées; 3. les systèmes de monnaie électronique doivent maintenir des mécanismes de sauvegarde adéquats sur les plans technique, organisationnel et procédural afin de prévenir, de contenir et de détecter les menaces pesant sur la sécurité du système, en particulier la menace de contrefaçons; 4. la protection contre la fraude à caractère criminel, telle que le blanchiment d'argent, doit être prise en compte lors de la conception et de la mise en œuvre des systèmes de monnaie électronique; 5. les systèmes de monnaie électronique doivent fournir à la banque centrale de chaque pays concerné toute information, y compris les informations statistiques, nécessaire pour les besoins de la politique monétaire; 6. les émetteurs de monnaie électronique doivent être légalement tenus de rembourser la monnaie électronique contre de la monnaie de banque centrale à sa valeur nominale, sur demande de son détenteur, les modalités de cette obligation restant à définir, et 7. les banques centrales (et la BCE durant la phase III de l'UEM) doivent avoir la possibilité d'assujettir à la constitution de réserves obligatoires tous les émetteurs de monnaie électronique.

8. Outre les obligations minimales susmentionnées, la BCE définit dans son rapport deux autres objectifs qu'elle juge souhaitable de poursuivre: i) l'interopérabilité des systèmes de monnaie électronique; et ii) l'adoption de dispositifs adéquats de garantie, d'assurance ou de répartitions des pertes visant à protéger les consommateurs contre les pertes et à préserver la confiance dans la monnaie électronique.

Projet de directive n° 1

9. La BCE accueillerait favorablement l'introduction, dans les considérants, d'une référence à la compétence du Système européen de banques centrales (SEBC) en matière de surveillance des systèmes de monnaie électronique (cette compétence se fonde sur l'article 105, paragraphe 2, quatrième tiret, du traité et sur l'article 3.1, quatrième tiret, des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après dénommés «statuts»). La BCE propose également que soit définie, dans cette référence, la nécessité d'instaurer une coopération entre les responsables de la surveillance et les autorités de contrôle bancaire pour l'évaluation de l'intégrité des systèmes de monnaie électronique.
10. En ce qui concerne l'article 1^{er}, la BCE note en premier lieu que le projet de directive n° 1 ne s'applique qu'aux émetteurs de monnaie électronique qui sont des IME. La BCE se demande s'il serait concevable que le projet de directive n° 1 contienne également certaines dispositions relatives à l'émission de monnaie électronique qui seraient applicables à la fois aux EC et aux IME. Par exemple, comme il est

indiqué ci-dessus, la BCE évoque dans son rapport la nécessité d'imposer aux émetteurs de monnaie électronique, c'est-à-dire aux EC et IME, l'obligation légale de rembourser la monnaie électronique contre de la monnaie de banque centrale à sa valeur nominale, sur demande de son détenteur. Eu égard à la nécessité de créer des conditions de concurrence similaires en ce qui concerne l'émission de monnaie électronique et compte tenu des considérations en matière de politique monétaire et de systèmes de paiement (voir également le point 19), ce type d'obligation devrait s'appliquer tant aux EC qu'aux IME. De plus, la BCE accueillerait favorablement l'introduction d'une interdiction empêchant les personnes ou les entreprises autres que les établissements de crédit (à savoir les EC et les IME) d'émettre de la monnaie électronique.

11. En ce qui concerne la définition de l'institution de monnaie électronique figurant à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point a), la BCE souhaiterait qu'il y soit précisé que l'on entend par «institution de monnaie électronique», une entreprise, autre qu'un établissement de crédit au sens de l'article 1^{er}, premier tiret, point a), de la directive 77/780/CEE, dont l'activité principale consiste à émettre des moyens de paiement sous forme de monnaie électronique et/ou à investir le produit de ces activités, sans relever de la directive 93/22/CEE du Conseil.
12. S'agissant de la définition de la monnaie électronique énoncée à l'article 1^{er}, paragraphe 3, point b), la BCE estime que la définition proposée de la monnaie électronique est peut-être trop axée sur les caractéristiques techniques de la monnaie électronique et pourrait être difficile à traduire en termes juridiques. Dans cette optique, la BCE suggère d'introduire la notion selon laquelle la monnaie électronique représente une créance vis-à-vis de son émetteur, créance qui est remboursable soit en monnaie ayant cours légal, soit en monnaie scripturale, et qui est intégrée dans un support électronique et acceptée comme moyen de paiement par des entreprises (non affiliées) autres que l'institution émettrice. De plus, en ce qui concerne l'article 1^{er}, paragraphe 3, point b) iv), la BCE s'interroge sur l'opportunité de faire référence à «des virements électroniques d'un montant limité», car une telle référence peut donner l'impression que des virements électroniques de montant élevé pourraient, d'une manière ou d'une autre, ne pas être couverts par le projet de directive n° 1.
13. En ce qui concerne l'article 1^{er}, paragraphe 4, point a), la BCE estime que la formulation «ainsi qu'à l'émission et à la gestion d'autres moyens de paiement au sens du point 5 de l'annexe de la directive 89/646/CEE» (incluant, par exemple, les cartes de crédit, les chèques de voyage et les lettres de crédit) couvre un champ trop large. Par exemple, le fait d'autoriser les IME à émettre et à gérer des moyens de paiement impliquant l'octroi de crédits à des particuliers ou à des sociétés (comme dans le cas des cartes de crédit) ferait encourir aux IME des risques qui ne semblent pas être pris en compte. En outre, si elles exercent des activités autres que l'émission et la gestion de monnaie électronique, les IME cessent d'être les institutions spécialisées qu'elles sont censées être. Cela pourrait remettre en question l'opportunité d'un cadre réglementaire spécial pour les

- IME qui pourraient, en fait, n'émettre que marginalement de la monnaie électronique. Cette situation est également problématique dans la perspective de la création de conditions de concurrence similaires entre les EC et les IME, notamment du fait que la liste des moyens de paiement n'est pas exhaustive et que, en conséquence, on pourrait croire qu'elle inclut des instruments de paiement que les IME ne pourraient émettre sans devenir des établissements de crédit au sens de la définition actuelle (par exemple les cartes de débit qui impliquent le maintien d'avoirs en compte). Pour les raisons exposées ci-dessus, la BCE estime que la rédaction «ainsi qu'à l'émission et à la gestion d'autres moyens de paiement» devrait soit être supprimée avec introduction d'une interdiction à ce sujet, soit mentionner uniquement les moyens de paiement prépayés.
14. S'agissant de l'article 1^{er}, paragraphe 4, point b), la BCE note que la gamme envisageable des activités non financières est peut-être trop vaste, car il pourrait s'avérer que ces activités jouent un rôle très important et comportent plusieurs niveaux de risques inhérents. À cet égard, il convient de rappeler que les obligations en matière de fonds propres et la limitation des investissements imposés aux IME se fondent uniquement sur les engagements financiers des IME liés à la monnaie électronique émise et non utilisée. La BCE serait favorable à une formulation plus spécifique au sujet des activités non financières que les IME sont autorisées à exercer, et propose de présenter le raisonnement qui la sous-tend dans l'exposé des motifs. En tout état de cause, si les IME sont autorisées à exercer des activités non financières, il faut prendre en compte les risques inhérents à de telles activités ainsi que les risques inhérents à l'investissement du produit de telles activités.
 15. En ce qui concerne l'article 2, paragraphe 1, la BCE préférerait que soit inversée la formulation afin que les références aux établissements de crédit dans toutes les législations communautaires concernées aient une application générale, sauf évidemment dans les cas — à énumérer dans cet article 2 — où une telle application ne serait pas appropriée ou pertinente.
 16. Concernant l'article 2, paragraphe 2, la BCE, se référant à l'article 5 de la directive 77/780/CEE, tient à exprimer sa préoccupation au sujet du bien-fondé de l'utilisation du mot «banque» pour désigner les IME, même si celles-ci sont classées parmi les établissements de crédit. Cette utilisation du mot «banque» par les IME pourrait induire le public en erreur, compte tenu du fait que les IME n'accepteront pas de dépôts dans le cadre de leur activité en tant qu'émetteur de monnaie électronique, ainsi qu'il est indiqué à l'article 2, paragraphe 4. Il convient d'éviter toute confusion à cet égard.
 17. La BCE accueille favorablement l'application aux IME de la directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, ainsi que la directive 92/30/CEE du Conseil sur la surveillance des établissements de crédit sur une base consolidée.
 18. En ce qui concerne la première partie de l'article 2, paragraphe 4, la BCE accueillerait favorablement l'introduction de mesures (par exemple un dispositif de garantie, de répartition des pertes ou d'assurance) visant à protéger les détenteurs de monnaie électronique contre les pertes et à préserver leur confiance dans ce moyen de paiement. Ces mesures seraient encore plus souhaitables si, à terme, l'usage de la monnaie électronique se développait fortement au sein de la Communauté.
 19. S'agissant de la deuxième partie de l'article 2, paragraphe 4, la BCE souhaiterait réaffirmer sa position à cet égard, qui est fondée sur des considérations en matière de politique monétaire et de systèmes de paiement, à savoir que les IME, de même que toute autre institution exerçant l'activité d'émission de monnaie électronique, doivent être soumises à l'obligation d'offrir la possibilité de rembourser, à leur valeur nominale, leurs engagements en monnaie électronique vis-à-vis des détenteurs de monnaie électronique. Du point de vue de la politique monétaire, cette obligation de remboursement est nécessaire afin, notamment, de préserver la fonction de la monnaie en tant qu'unité de compte, de maintenir la stabilité des prix en empêchant l'émission incontrôlée de monnaie électronique et de préserver à la fois le contrôle de la liquidité bancaire et celui des taux d'intérêt à court terme fixés par le SEBC. Il serait tenu compte de ces considérations en instaurant une remboursabilité permanente, c'est-à-dire que les détenteurs de monnaie électronique aient la possibilité de racheter leur monnaie électronique à tout moment. De plus, les détenteurs de monnaie électronique devraient avoir le droit inconditionnel de quitter, à leur gré, le système de monnaie électronique. Les remboursements effectués par les émetteurs de monnaie électronique en faveur des détenteurs de monnaie électronique, tels que décrits ci-dessus, auraient lieu soit en monnaie légale soit, avec le consentement du détenteur concerné, par le circuit bancaire, au moyen d'un ordre de paiement irrévocable au profit du compte bancaire du détenteur. Dans ce dernier cas, le détenteur de monnaie électronique doit avoir la possibilité de choisir librement le compte bancaire qui sera crédité du montant remboursé. Ces remboursements devraient être libellés dans la même devise que l'engagement en monnaie électronique. Il faudrait qu'ils interviennent au plus tard le jour ouvrable sur place suivant le jour où l'émetteur de monnaie électronique a reçu la demande de remboursement. Le remboursement de la monnaie électronique doit pouvoir être effectué — du moins pendant un certain temps (à déterminer) — après sa date d'expiration ou après du support sur lequel la valeur monétaire est stockée, dans la mesure où il est encore techniquement possible d'établir la valeur de cette monnaie électronique. Les cartes jetables et rechargeables devraient bénéficier du même traitement en ce qui concerne l'obligation de remboursement. En principe, le remboursement doit être gratuit. La facturation de frais ou commissions au titre du remboursement de la monnaie électronique ne pourrait être acceptée que si leur montant n'excède pas une estimation raisonnable et juste des coûts liés au remboursement et supportés par l'émetteur de monnaie électronique. Si ces frais ou commissions sont jugés acceptables, ils doivent être clairement indiqués à l'avance aux clients. L'obligation de remboursement doit s'appliquer sans distinction à tous les systèmes de monnaie électronique, indépendamment de leur taille. En d'autres termes, aucun émetteur de monnaie électronique, même s'il est de moindre importance, ne doit pouvoir déroger à l'obligation de rembour-

sement. En dernier lieu, la BCE interprète la deuxième phrase de la seconde partie de l'article 2, paragraphe 4, comme signifiant que la législation nationale des États membres ne s'occupera pas de la question de savoir si la monnaie électronique doit ou non être remboursable. En tout cas, ce qui précède s'applique sans préjudice des compétences de la BCE.

20. En ce qui concerne l'article 3, la BCE suppose qu'une analyse bien fondée a conduit à la conclusion que le niveau proposé de capital initial et les exigences de fonds propres permanents sont proportionnés aux risques inhérents à la catégorie d'activités liées à la monnaie électronique que peuvent exercer les IME.
21. Concernant l'article 4, paragraphe 1, la BCE note que les IME pourraient accorder des prêts, par le biais des moyens de paiement qu'elles sont autorisées à émettre et à gérer, à leur clientèle, que ce soit des particuliers ou des sociétés dans la mesure où elles détiennent des placements à faible risque, conformément à cet article, d'un montant au moins égal à leurs engagements financiers liés à la monnaie électronique émise et non utilisée. Le projet de directive n° 1 ne semble pas prendre en compte les risques inhérents à l'octroi de crédits, et ce en dépit du fait que de tels risques peuvent avoir une incidence significative sur la stabilité financière des IME. Par conséquent, et au regard du paragraphe 13 précité, la BCE souhaiterait proposer l'introduction d'une interdiction générale pour les IME d'accorder des prêts aux particuliers et sociétés constituant leur clientèle. De plus, en ce qui concerne l'article 4, paragraphe 4, la BCE préconise d'exiger un niveau minimal d'harmonisation en matière d'imposition de limitations pour les risques de marché que les IME peuvent encourir du fait de leurs placements, plutôt que de laisser chaque État membre décider des limitations appropriées. Un niveau minimal d'harmonisation pourrait être considéré comme une condition préalable à l'octroi du passeport européen aux IME.
22. S'agissant de l'article 5, la BCE se demande si sa formulation n'entrave pas l'exercice du droit qu'ont les autorités compétentes d'effectuer des vérifications sur place. En conséquence, la BCE suggère de supprimer les mots «sur la base des données fournies par les institutions de monnaie électronique».
23. Pour ce qui concerne l'article 6, paragraphe 2, la BCE estime qu'il serait opportun de faire globalement référence, dans les considérants du projet de directive n° 1, à la question de l'externalisation de certaines activités des IME. Par ailleurs, la BCE doute que les IME puissent, dans la pratique, annuler unilatéralement, immédiatement et inconditionnellement les arrangements contractuels sur lesquels repose la coopération entre elles et d'autres entre-

prises, si l'exercice effectif du droit des IME de contrôler et de limiter les risques liés aux activités externalisées était entravé.

24. En ce qui concerne l'article 7, la BCE serait favorable à une approche prévoyant que toutes les IME, indépendamment de leur taille, seraient soumises de manière stricte à un niveau minimal de réglementation à l'échelle de la Communauté. En particulier, et comme on l'a souligné plus haut, l'obligation de remboursement doit être appliquée sans distinction à tous les systèmes de monnaie électronique, indépendamment de leur taille. D'une manière similaire, la BCE doit conserver, dans tous les cas, la possibilité d'assujettir les IME à la constitution de réserves obligatoires et de collecter auprès d'elles des informations statistiques.

Projet de directive n° 2

25. Comme elle l'a déjà souligné dans le rapport, la BCE estime qu'il serait très opportun d'apporter une modification à la première directive de coordination bancaire afin d'inclure tous les émetteurs de monnaie électronique dans la définition de l'«établissement de crédit», au même titre que les institutions qui reçoivent du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et octroient des crédits pour leur propre compte. À cette époque, il a été noté qu'une telle modification créerait des conditions de concurrence similaires, car elle garantirait en particulier que tous les émetteurs de monnaie électronique sont assujettis à une forme appropriée de contrôle prudentiel et entrent dans la catégorie des institutions qui, conformément à l'article 19.1 des statuts, peuvent être assujetties à la constitution de réserves obligatoires et aux obligations de déclaration statistique durant la troisième phase de l'UEM. La possibilité offerte à la BCE d'imposer des obligations de constitution de réserves et de déclaration statistique à tous les émetteurs de monnaie électronique lors de la troisième phase de l'UEM est capitale, afin notamment d'assurer les préparatifs dans la perspective d'un développement notable de la monnaie électronique, ayant une incidence significative sur la politique monétaire. Ces obligations sont également nécessaires du fait de la nécessité d'assurer l'égalité de traitement vis-à-vis des émetteurs d'autres types de moyens de paiement, qui sont déjà assujettis aux obligations de réserves et de déclaration statistique.
26. Le présent avis est publié au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 18 janvier 1999.

Le président de la BCE

W. F. DUISENBERG