



BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE
EUROSYSTEME

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 18 août 2011

sur la protection contre le faux monnayage et le maintien de la qualité de la circulation fiduciaire

(CON/2011/64)

Introduction et fondement juridique

Le 18 juillet 2011, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu de la part de la Banque Nationale de Belgique (BNB), agissant pour le compte du ministère belge des Finances, une demande de consultation portant sur un projet de loi relative à la protection contre le faux monnayage et au maintien de la qualité de la circulation fiduciaire (ci-après le « projet de loi »), accompagné d'un projet de loi concernant certaines procédures de recours (ci-après le « projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2004 »)¹, et un projet d'arrêté royal portant exécution du projet de loi (ci-après le « projet d'arrêté royal ») (le projet de loi, le projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2004 et le projet d'arrêté royal sont collectivement dénommés ci-après les « projets de réglementation »).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, premier, deuxième et troisième tirets, de la décision 98/415/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation², étant donné que les projets de réglementation ont trait aux questions monétaires, aux moyens de paiement et à la BNB. 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. Objet des projets de réglementation

1.1 Les projets de réglementation ont pour objectif de mettre le cadre juridique belge régissant la protection contre le faux monnayage en conformité avec la réglementation de l'Union récemment adoptée dans ce domaine³.

¹ Projet de loi modifiant la loi du 12 mai 2004 organisant une procédure de recours dans le cadre de la protection contre le faux monnayage.

² JO L 189 du 3.7.1998, p. 42.

³ Notamment avec : a) l'article 6 du règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil du 28 juin 2001 définissant des mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage (JO L 181 du 4.7.2001, p. 6), b) la décision BCE/2010/14 du 16 septembre 2010 relative à la vérification de l'authenticité et de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euro (JO L 267 du 9.10.2010, p. 1), et c) le règlement (UE) n° 1210/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 concernant l'authentification des pièces en euros et le traitement des pièces en euros impropres à la circulation (JO L 339 du 22.12.2010, p. 1).

- 1.2 Le projet de loi⁴ définit un ensemble de mesures de contrôle et de mesures correctives, ainsi que des amendes administratives, qui ont pour objectif d'assurer la bonne exécution de la réglementation de l'Union relative à la protection contre le faux monnayage qui doit être désignée dans un projet d'arrêté royal⁵. Le projet de loi contient des dispositions concernant les billets et des dispositions concernant les pièces. Les mesures de contrôle et les mesures correctives, ainsi que les amendes administratives, prévues dans le projet de loi sont applicables aux établissements qui entrent dans le champ d'application de la réglementation de l'Union mentionnée ci-dessus⁶, c'est-à-dire tous les établissements visés à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001⁷. De plus, le projet de loi habilite le Roi, sur proposition de la BNB en ce qui concerne les billets, à définir dans un arrêté royal les règles additionnelles que doivent respecter les établissements en vue de l'application de la réglementation de l'Union mentionnée ci-dessus⁸. Le respect de ces règles additionnelles est également soumis aux mesures de contrôle, aux mesures correctives et aux amendes administratives prévues dans le projet de loi.
- 1.3 En application de la clause d'habilitation contenue dans le projet de loi, le projet d'arrêté royal⁹ soumettra les établissements à certaines obligations concernant leur organisation interne (y compris la mise en œuvre de mesures de contrôle interne, l'établissement d'instructions, la sensibilisation et la formation régulière des collaborateurs qui manipulent des billets et des pièces)¹⁰. Il impose également aux établissements des obligations d'information et la prise de mesures particulières en cas de découverte de billets et de pièces présumés faux.

2. Observations générales

- 2.1 La BCE est globalement favorable aux projets de réglementation, qui contiennent une référence directe à la réglementation de l'Union dont ils ont pour objectif d'assurer la bonne exécution et elle est convaincue que leurs dispositions assureront la préservation des billets en euros en circulation, et ainsi le maintien de la confiance du public dans les billets en euros¹¹.
- 2.2 Étant donné que la décision BCE/2010/14 est applicable aux professionnels appelés à manipuler des espèces en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001, qui fait référence aux procédures définies par la BCE pour le contrôle des billets en euros, la mise en œuvre

4 Le projet de loi remplacera la loi du 12 mai 2004 relative à la protection contre le faux monnayage.

5 Article 2 du projet de loi, mis en œuvre par l'article 2 du projet d'arrêté royal qui donne la liste de la réglementation de l'Union définissant le champ d'application des projets de réglementation, c'est-à-dire : a) l'article 6 du règlement (CE) n° 1338/2001, b) la décision BCE/2010/14, et c) le règlement (UE) n° 1210/2010.

6 Article 3 du projet de loi.

7 À l'exclusion, en ce qui concerne les pièces, des établissements visés au troisième tiret de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001 (voir l'article 2, point d) du règlement (UE) n° 1210/2010).

8 Article 4 du projet de loi.

9 Le projet d'arrêté royal remplacera l'arrêt royal du 5 avril 2006 portant exécution de la loi du 12 mai 2004 relative à la protection contre le faux monnayage.

10 Article 3 du projet d'arrêté royal, reprenant l'article 5 de l'arrêté royal du 5 avril 2006.

11 Avis CON/2010/90, point 2.1. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: <http://www.ecb.europa.eu>.

de la décision BCE/2010/14 en droit belge n'est pas strictement nécessaire. Néanmoins, la BCE comprend que les projets de réglementation ne se limitent pas à une simple mise en œuvre puisqu'ils renforcent les mesures de contrôle et les mesures correctives établies en ce qui concerne les billets conformément à la décision BCE/2010/14. Les projets de réglementation contiennent également des dispositions concernant l'application d'amendes administratives.

- 2.3 La BCE estime qu'il est indispensable que les projets de réglementation mettant en œuvre la décision BCE/2010/14 ne dévient pas des règles communes que la décision établit, sauf dans les cas où celle-ci le prévoit expressément. Il convient que les mesures nationales de mise en œuvre clarifient la primauté et l'applicabilité directe du droit de l'Union relatif à la vérification de l'authenticité et de la qualité ainsi qu'à la remise en circulation des billets en euros auquel les professionnels appelés à manipuler des espèces doivent se conformer. Dans ce contexte, par souci de cohérence, la BCE est favorable à l'utilisation de références directes à la décision BCE/2010/14, une autre solution étant de reproduire les dispositions de celle-ci sans faire de modifications ni d'ajouts¹².
- 2.4 En outre, bien que les autorités nationales ne sont pas formellement tenues de consulter la BCE sur la mise en œuvre de l'obligation incombant aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les manquements à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1338/2001 sont passibles de sanctions revêtant un caractère effectif, proportionné et dissuasif, la BCE considère qu'il est utile d'harmoniser, dans l'ensemble de l'Union, les mesures nationales mettant en œuvre ladite obligation, dans la mesure du possible et sous réserve des spécificités nationales¹³.

3. Observations particulières

3.1 Mesures de contrôle

Afin de mettre en œuvre pleinement la décision BCE/2010/14, la BCE recommande d'aligner les pouvoirs que l'article 5 du projet de loi confère à la BNB sur l'article 10, paragraphe 1, ii) de la décision BCE/2010/14. En particulier, il conviendrait de permettre à la BNB de contrôler également les instructions et procédures qui doivent être établies par les professionnels appelés à manipuler des espèces (c'est-à-dire les « établissements » au sens des projets de réglementation) en vertu de l'article 3 du projet d'arrêté royal¹⁴. En outre, à côté de l'exigence de proportionnalité figurant à l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1338/2001, les mesures administratives visant à assurer le respect des règles et procédures définies par la décision BCE/2010/14 (y compris les mesures de contrôle) doivent, elles aussi, avoir un caractère approprié¹⁵, de sorte qu'elles ne peuvent pas excéder ce qui est nécessaire¹⁶. À cet égard, la BCE apprécierait qu'il soit clarifié que

¹² Avis CON/2011/19, points 2.1 et 2.3.

¹³ Avis CON/2010/87, point 1.1.

¹⁴ Au sujet des mesures prévues à l'article 3 du projet d'arrêté royal, voir également le point 3.2 du présent avis.

¹⁵ Décision BCE/2010/14, considérant 6.

¹⁶ Avis CON/2010/87, point 3.2, concernant le caractère proportionné des mesures correctives.

les mesures de contrôle prévues à l'article 5, paragraphe 1, 3° et à l'article 5, paragraphe 1, 4° du projet de loi, couvrent uniquement le droit d'accéder aux documents, fichiers et enregistrements, ainsi qu'aux systèmes informatiques, que la BNB considère nécessaires aux fins de ses missions de contrôle.

3.2 *Obligations additionnelles imposées aux professionnels appelés à manipuler des espèces*

La BCE relève que l'article 3 du projet d'arrêté royal impose des obligations additionnelles aux professionnels appelés à manipuler des espèces. La BCE comprend que les obligations d'établir des instructions et des procédures, que les articles 3, 1° et 2° du projet d'arrêté royal imposent aux professionnels appelés à manipuler des espèces, se rapportent aux « procédures relatives à l'utilisation et au contrôle des équipements de traitement des billets, [à] la manipulation des billets en euros vérifiés, ainsi [qu'à] la vérification manuelle de l'authenticité et de la qualité » visées à l'article 10, paragraphe 1, ii) de la décision BCE/2010/14. Par conséquent, la BCE considère que les dispositions précitées du projet d'arrêté royal contribuent à la mise en œuvre appropriée de la décision BCE/2010/14 en droit belge, de sorte qu'elle y est favorable.

3.3 *Amendes administratives et mesures correctives*

3.3.1 Lorsque les professionnels appelés à manipuler des espèces méconnaissent les obligations définies dans la réglementation de l'Union à laquelle le projet de loi fait référence, le ministre des Finances peut imposer une amende administrative, sur proposition de la BNB en ce qui concerne les billets¹⁷. Le montant de l'amende administrative doit être fixé par le ministre entre 250 EUR et 50 000 EUR. En outre, le projet de loi introduit la possibilité pour la BNB d'imposer des mesures correctives aux professionnels appelés à manipuler des espèces qui ne respectent pas ces obligations, en ce qui concerne les billets¹⁸. Les mesures particulières ne sont pas précisées dans les projets de réglementation qui « [permettent à la BNB] d'imposer [...] la mesure la plus adéquate en fonction de la gravité et des nécessités de chaque cas particulier »¹⁹. La BCE est globalement favorable à ces dispositions du projet de loi, sous réserve des observations suivantes.

3.3.2 La BCE rappelle qu'il est important que les sanctions revêtent un caractère effectif, proportionné et dissuasif²⁰. Pour assurer l'effet dissuasif des amendes administratives, le montant maximum devrait permettre de fixer l'amende à un niveau qui dissuade effectivement les professionnels appelés à manipuler des espèces de méconnaître leurs obligations. C'est aux législateurs des États membres qu'il appartient de déterminer le montant des amendes administratives, mais ils devraient avoir pour objectif d'atteindre un certain degré d'harmonisation entre les États membres afin de contribuer à l'établissement de conditions de concurrence égales entre les professionnels appelés à manipuler des espèces au sein de la zone euro sans préjudice : a) des spécificités de la filière fiduciaire et de l'organisation des professionnels appelés à manipuler des espèces au plan national,

17 Articles 6 et 7 du projet de loi.

18 Article 9 du projet de loi.

19 Commentaire sous l'article 9 dans l'exposé des motifs.

20 Article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1338/2001.

et b) de l'homogénéité du niveau des sanctions financières applicables dans leurs ordres juridiques²¹.

3.3.3 La disposition introduite par l'article 9 du projet de loi, qui permet à la BNB d'imposer des mesures correctives aux professionnels appelés à manipuler des espèces, est conforme à l'article 10, paragraphe 3, de la décision BCE/2010/14. Néanmoins, pour des raisons de sécurité juridique et de proportionnalité, le fait que les mesures ne soient pas généralement définies à l'avance est source de préoccupations pour la BCE. De plus, la BCE observe qu'en vertu de l'article 10, paragraphe 3, première phrase, de la décision BCE/2010/14, les BCN ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation quant à l'application de mesures correctives. La BCE recommande par conséquent de remplacer, à l'article 9, paragraphe 1, première phrase, du projet de loi, les mots « peut [...] imposer des mesures » par les mots « [...] impose des mesures », afin de clarifier que la BNB a l'obligation d'appliquer des mesures correctives dans un tel cas.

Le présent avis sera publié sur le site internet de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 18 août 2011.

[signé]

Le président de la BCE

Jean-Claude TRICHET

²¹ Avis CON/2010/87, point 3.4.