



**AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE**

**du 30 mai 2017**

**relatif à la limitation de l'utilisation des espèces**

**(CON/2017/20)**

**Introduction et fondement juridique**

Le 3 avril 2017, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du ministère des Finances belge portant sur un projet de loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces (ci-après le « projet de loi »).

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, et de l'article 2, paragraphe 1, deuxième et troisième tiret, de la décision 98/415/CE<sup>1</sup> du Conseil, étant donné que le projet de loi contient des dispositions concernant les moyens de paiement et la Banque Nationale de Belgique (« BNB »). Conformément à la première phrase de l'article 17, paragraphe 5, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

**1. Objet du projet de loi**

- 1.1. Le projet de loi a pour objet principal de transposer en droit belge la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup>. Le législateur belge a saisi cette occasion pour consolider, dans le projet de loi, et, si nécessaire, modifier les dispositions pertinentes dans ce domaine, y compris la limitation de l'utilisation des espèces et les dispositions définissant les pouvoirs de la BNB dans ce domaine.
- 1.2. Notamment, toutes les règles sur la limitation de l'utilisation des espèces, qui sont actuellement exposées dans la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, et dans la loi du 29 décembre 2010 portant des dispositions diverses, figurent désormais dans le projet de loi.

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil 98/415/CE du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42).

<sup>2</sup> Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

- 1.3. En vertu de ces règles, qui ont été modifiées en dernier lieu par la loi du 15 juillet 2013 portant des dispositions urgentes en matière de lutte contre la fraude<sup>3</sup>, les commerçants peuvent actuellement recevoir en espèces un montant qui n'excède pas 10 % du prix de vente des biens ou services et est inférieur ou égal à 3 000 EUR du prix de vente des biens ou services, que la vente se fasse en une seule opération ou en opérations fractionnées qui semblent être liées. La même limitation de l'utilisation des espèces s'applique à la vente et à l'achat, par des commerçants en métaux précieux (définis comme étant de l'or, de l'argent ou du platine, à l'exclusion des pièces). En outre, afin de réduire le nombre croissant de vols de câbles de cuivre, la loi susmentionnée du 29 décembre 2010 interdit tout particulièrement le paiement en espèces des câbles de cuivre recyclés, usagés ou présentés comme tels par des personnes physiques ou morales actives dans la récupération, le recyclage et le commerce de vieux métaux ou de métaux précieux. Enfin, les personnes physiques ou morales actives dans la récupération, le recyclage et le commerce de vieux métaux ou de métaux précieux sont tenues, lorsqu'elles vendent de tels métaux à des personnes physiques ou morales de procéder à l'identification et à l'enregistrement de la personne qui achète les métaux visés si ces achats sont payés en espèces pour un montant de plus de 500 EUR.
- 1.4. Le projet de loi étend les limitations de l'utilisation des espèces à tous les paiements en espèces effectués par toute personne, indépendamment de la nature (contractuelle ou extracontractuelle) des obligations qui donnent lieu à de tels paiements, de l'existence (ou de l'absence) d'une contrepartie, des personnes effectuant de tels paiements ou de la qualité (commerçant, ou autre) au titre de laquelle ces personnes agissent. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, cette modification a pour objet de couvrir diverses situations dans lesquelles les paiements en espèces sont parfois importants (échanges avec soultte, notamment d'or).
- 1.5. Toutefois, des exceptions sont prévues concernant : 1) les ventes de biens immobiliers qui associent des notaires et des agents immobiliers auxquels le projet de loi s'applique ; 2) les opérations entre consommateurs, auxquels le projet de loi ne s'applique pas, et qui effectuent rarement des opérations portant sur des biens de valeur élevée et qui peuvent, en tout cas, ne pas faire l'objet d'un suivi systématique ; et 3) les paiements ou dons en espèces effectués par ou avec des institutions financières, y compris les établissements de crédit, la BNB, bpost, les établissements de paiement, les émetteurs de monnaie électronique, les bureaux de change, les sociétés de bourse, étant donné que les opérations en espèces sont propres à leurs activités.
- 1.6. Le projet de loi modifie également les seuils de limitation des paiements en espèces dont le montant peut désormais atteindre 3 000 EUR. Notamment, le projet de loi supprime la règle du seuil de 10% du prix des biens ou des services. En outre, le plafond de 3 000 EUR ne porte plus sur le montant à payer, mais sur celui qui est effectivement acquitté ou versé en espèces. Par conséquent, un paiement ou un don de 5 000 EUR peut être effectué ou reçu en espèces jusqu'à hauteur de 3 000 EUR, à condition que le solde dû soit effectué ou reçu sous une autre forme. Cet assouplissement de la règle se justifie par le seuil bas de 3 000 EUR et par la complexité de la règle actuelle qui pénalise tout acompte modique payé en espèces.

---

<sup>3</sup> Voir avis CON/2013/18.

- 1.7. Le projet de loi réexamine également les limitations d'utilisation des espèces applicables à la vente d'or par des consommateurs à des professionnels. Pour plus de clarté concernant l'applicabilité de la limitation des paiements en espèces concernant l'achat de lingots d'or par des professionnels, le projet de loi emploie la nouvelle notion de « matières précieuses » qui est définie dans un sens plus large et vise l'or, le platine, l'argent et le palladium, pour remplacer la notion actuelle de « métaux précieux » qui exclut l'or d'investissement, tel que les lingots et les monnaies. En outre, sauf dans le cas d'une vente publique effectuée sous la supervision d'un huissier de justice, lorsque l'acheteur n'est pas un consommateur, si l'acheteur n'est pas un consommateur, il ne peut payer en espèces l'achat de vieux métaux, de câbles de cuivre ou d'objets contenant des matières précieuses, sauf si ces dernières sont seulement présentes en faible quantité et uniquement pour leurs propriétés physiques nécessaires. Selon l'exposé des motifs<sup>4</sup>, l'interdiction se justifie vu le risque accru de blanchiment de capitaux et de recel observé en ce qui concerne ces objets, et elle est régulièrement détournée par des commerçants peu scrupuleux qui surévaluent la quantité achetée à certains consommateurs pour s'abstenir d'enregistrer les coordonnées d'autres vendeurs, vendant des bijoux d'origine suspecte. Le projet de loi introduit néanmoins une exception à l'interdiction pour les paiements en espèces très limités jusqu'à concurrence de 500 EUR, afin d'autoriser les opérations occasionnelles par un consommateur d'objets en or, tels qu'une bague ancienne. Dans ces cas, l'obligation d'identification existante sera maintenue.
- 1.8. Le projet de loi contient également des dispositions visant à clarifier les pouvoirs et instruments de la BNB en matière de prévention du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. À cette fin, le projet de loi modifie la loi organique de la BNB afin de lui conférer, dans le cadre de ses pouvoirs de contrôle prudentiel, le contrôle du respect par les établissements financiers des dispositions légales et réglementaires, notamment de droit européen, qui ont pour objet la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, et le financement de la prolifération des armes de destruction massive. Le projet de loi dresse la liste de tous les pouvoirs de contrôle prudentiel, des mesures de contrôle et des sanctions dont dispose la BNB pour accomplir cette mission. Le projet de loi autorise par ailleurs la BNB à échanger avec d'autres autorités compétentes des États membres de l'Union ou avec des pays tiers, des informations pertinentes pour l'accomplissement de cette mission dans le cadre des règles garantissant le respect de la confidentialité de ces informations. Enfin, le projet de loi autorise l'Administration de la Trésorerie à demander des informations au Point de contact central de la BNB aux fins de l'imposition des sanctions financières figurant dans les règlements du Conseil de l'Union européenne sur les sanctions financières prévues dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

## 2. Observations générales

- 2.1. Bien que le projet de loi modifie la loi organique afin d'autoriser la BNB à veiller à ce que les établissements financiers se conforment aux obligations juridiques visant à empêcher l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, ainsi

---

<sup>4</sup> Exposé des motifs, p. 255.

qu'aux fins du financement de la prolifération des armes de destruction massive, la BCE comprend que la BNB, dans le cadre de ses pouvoirs actuels de contrôle prudentiel, accomplit déjà cette mission et a recours aux pouvoirs, mesures et instruments prévus dans le projet de loi. Dans ce contexte, le projet de loi ne confère pas à la BNB des missions foncièrement nouvelles.

- 2.2. Cet avis n'aborde pas la question de la transposition effective en droit belge de la directive (UE) 2015/849 par le projet de loi. Cet avis porte sur la limitation des paiements en espèces et sur les missions la BNB qui lui sont conférées en vertu du projet de loi.

### 3. Limitation des paiements en espèces

- 3.1. Dans sa recommandation du 22 mars 2010 concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et des pièces en euros<sup>5</sup> (ci-après la « recommandation de la Commission »), la Commission déclare que l'acceptation des paiements en espèces devrait être la règle, mais reconnaît que les espèces peuvent être refusées pour des raisons liées au « principe de bonne foi », sans que cela ne constitue une violation du statut de cours légal des pièces. Ni la recommandation de la Commission ni le droit de l'Union ne traite explicitement la question de savoir si, ni dans quelle mesure, il pourrait être admis d'introduire une limitation plus générale à l'obligation d'accepter des paiements en espèces. Par conséquent, le droit de l'Union doit être interprété afin de déterminer les conditions auxquelles une limitation des paiements en billets et pièces en euros devrait être soumise, y compris les conditions à satisfaire afin de se conformer au statut de cours légal des billets et des pièces en euros si des limitations générales à l'obligation d'accepter des paiements en espèces sont introduites<sup>6</sup>.
- 3.2. Sans préjudice des considérations spécifiques figurant aux paragraphes 3.5 à 3.8, le projet de loi doit se conformer au droit de l'Union. Dans ce contexte, il convient de tenir compte du considérant 19 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil<sup>7</sup> qui dispose que « les restrictions aux paiements au moyen de billets et de pièces, définies par les États membres en considération de motifs d'intérêt public, ne sont pas incompatibles avec le cours légal des billets et pièces libellés en euros, pour autant que d'autres moyens légaux soient disponibles pour le règlement des créances de sommes d'argent »<sup>8</sup>. La BCE considère que d'autres moyens légaux de règlement des créances de sommes d'argent, qui garantissent les mêmes avantages que ceux attachés aux espèces, sont généralement disponibles en Belgique pour toutes les opérations faisant l'objet d'une limitation de l'utilisation des espèces en vertu du projet de loi.
- 3.3. Les limitations des paiements en espèces devraient cependant être effectives et proportionnées aux objectifs poursuivis et ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre de tels objectifs. Toute incidence négative des limitations proposées devrait donc être soigneusement

---

<sup>5</sup> Recommandation de la Commission du 22 mars 2010 concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et pièces en euros (JO L 83 du 30.3.2010, p. 70).

<sup>6</sup> Avis CON/2017/18.

<sup>7</sup> Règlement du Conseil (CE) n° 974/98 du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro (JO L 139 du 11.5.1998, p. 1).

<sup>8</sup> Voir par exemple les avis CON/2013/18, CON2014/4 et CON/2014/37. Tous les avis de la BCE sont publiés sur le site de la BCE à l'adresse suivante : [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

mise en balance avec les avantages collectifs escomptés. Dans le cadre de l'évaluation de la question de savoir si une limitation est proportionnée, il convient toujours de tenir compte de l'incidence négative de la limitation concernée, et d'examiner si d'autres mesures pourraient être adoptées permettant d'atteindre l'objectif visé en ayant une incidence moins négative<sup>9</sup>.

- 3.4. En outre, il convient de garder à l'esprit que la possibilité de payer en espèces demeure particulièrement importante pour certaines catégories de la société qui, pour différentes raisons légitimes, préfèrent utiliser des espèces plutôt que d'autres modes de paiement. Les espèces sont généralement également appréciées en tant qu'instrument de paiement car elles sont largement acceptées, sont rapides et facilitent le contrôle du payeur sur ses dépenses. De plus, c'est le seul moyen de paiement qui autorise les citoyens à régler instantanément une opération en monnaie banque centrale et à la valeur nominale, sans qu'il ne soit possible d'imposer juridiquement des frais pour l'utilisation de ce moyen de paiement. Par ailleurs, les paiements en espèces facilitent l'inclusion de toute la population dans l'économie en ce qu'elle lui permet de régler toutes sortes d'opérations financières de cette façon.
- 3.5. La BCE comprend que le législateur belge propose de tirer avantage de la transposition de la directive (UE) 2015/849 pour revoir les limitations des paiements en espèces, lesquelles sont assouplies à certains égards et renforcées à d'autres égards. D'une part, le projet de loi ajuste le seuil des paiements en espèces, qui est de 3 000 EUR du montant effectivement acquitté, sans qu'il ne soit combiné à la règle du seuil de 10 % du prix des biens ou services. D'autre part, la limitation des paiements en espèces s'applique désormais à toutes les catégories de paiements, indépendamment de la nature contractuelle ou non contractuelle du paiement, de l'existence ou de l'absence d'une contrepartie ou de la qualité au titre de laquelle la personne physique ou morale agit. Les opérations entre consommateurs sont toutefois exclues du cadre de ces limitations. En outre, la stricte interdiction des paiements en espèces qui s'applique désormais à l'achat de câbles de cuivre par des non-consommateurs s'étend aux achats par des non-consommateurs de tous types de vieux métaux, de câbles de cuivre ou d'objets contenant des matières précieuses, sauf dans le cas d'une vente publique effectuée sous la supervision d'un huissier de justice, lorsque l'acheteur n'est pas un consommateur, si l'acheteur n'est pas un consommateur, à l'exception uniquement des ventes publiques effectuées sous la supervision d'un huissier de justice lorsque l'acheteur n'est pas un consommateur, et des paiements en espèces très limités jusqu'à concurrence de 500 EUR.
- 3.6. Bien qu'il existe d'autres moyens légaux de règlement des créances de sommes d'argent en Belgique, et que les objectifs du projet de loi de lutte contre le blanchiment de capitaux et le recel d'objets volés en particulier par des groupes criminels itinérants, puissent être qualifiés de motifs d'intérêt public qui prévalent sur l'incidence des limitations des paiements en espèces, la BCE recommande toutefois une mise en balance soigneuse des mesures proposées dans le projet de loi visant à renforcer la limitation des paiements en espèces avec les avantages collectifs

---

<sup>9</sup> Voir par exemple le point 2.3 de l'avis CON/2014/4, le point 2.3 de l'avis CON/2014/37 et les points 2.6 et 2.7 de l'avis CON/2017/8.

escomptés résultant de ces limitations, surtout en ce qui concerne la stricte interdiction des paiements en espèces pour les objets contenant des métaux précieux.

- 3.7. La BCE accueille favorablement que le seuil pour les paiements en espèces soit désormais défini sans référence à la règle du seuil des 10 % du prix des biens ou services. Non seulement cette modification clarifie les limitations pour les paiements en espèce – lesquelles sont actuellement mal comprises et mal appliquées – mais elle contribue également à une circulation accrue des espèces. En effet, le seuil de 3 000 EUR envisagé – ce qui est assez bas compte tenu du fait que la directive (UE) 2015/849 ne prévoit des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle qu'aux paiements en espèces d'un montant supérieur à 10 000 EUR – correspondrait désormais à la somme effectivement payée, et non plus au prix d'achat total des biens ou services. De même, la BCE accueille favorablement le fait que ces limitations ne s'appliquent pas aux opérations entre consommateurs, étant donné que, pour de telles opérations, il pourrait y avoir des difficultés à remplacer les espèces en raison notamment du risque d'insolvabilité de la contrepartie, de l'impossibilité de règlement immédiat, et de l'absence d'infrastructure pour les moyens de paiement en monnaie scripturale qui garantissent des avantages similaires à ceux des espèces pour les particuliers.
- 3.8. La BCE recommande cependant d'augmenter le seuil de 500 EUR pour les achats par les non-consommateurs de tous les types de vieux métaux, de câbles de cuivre ou d'objets contenant des matières précieuses, étant donné que ce seuil est excessivement bas, malgré l'intention de lutter contre le blanchiment de capitaux et le recel d'articles volés, notamment par des groupes criminels itinérants. S'agissant des vendeurs de bijoux d'origine suspecte, les commerçants, en tout état de cause, ne sont pas censés procéder à ces opérations, quel que soit leur montant, étant donné que cela constituerait une infraction pénale au titre de recel.

#### **4. Les missions, pouvoirs et instruments de la BNB pour la prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme**

- 4.1. La BCE accueille favorablement la distinction opérée par le projet de loi et la loi organique entre les pouvoirs et instruments de la BNB en matière de prévention du blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, et ceux dont elle dispose au titre de ses compétences en matière de contrôle prudentiel. Cela facilite l'exercice de ses pouvoirs de surveillance prudentielle dans le cadre du mécanisme de surveillance unique.
- 4.2. La BCE note que le Point de contact central de la BNB mentionné dans le projet de loi, auprès duquel l'Administration de la Trésorerie peut demander des informations aux fins de l'imposition des sanctions financières prévues par les règlements du Conseil concernant les sanctions financières prévues dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, correspond au registre central des comptes bancaires, au sujet duquel la BCE a rendu l'avis CON/2016/35. La BCE comprend que le législateur belge prépare actuellement une loi fixant les principes en vertu desquels les coûts de développement et de fonctionnement de ce registre seront intégralement couverts *ex ante* par ses utilisateurs (y compris le ministre des Finances lorsque la

demande provient de l'Administration de la Trésorerie), et qu'un décret royal détaillera plus avant les mécanismes comptables à cette fin. L'interdiction du financement monétaire est par conséquent respectée et cette question n'appelle pas de nouvelles observations de la part de la BCE.

Cet avis sera publié sur le site de la BCE.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 30 mai 2017.

[signé]

*Le président de la BCE*

Mario DRAGHI