C/2024/3869

19.6.2024

AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 30 avril 2024

sur une proposition de règlement et une proposition de directive concernant les services de paiement et les services de monnaie électronique

(CON/2024/13)

(C/2024/3869)

Introduction et fondement juridique

Le 18 septembre 2023 et le 14 mars 2024, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu des demandes de consultation de la part du Parlement européen et du Conseil portant sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement dans le marché intérieur et modifiant le règlement (UE) nº 1093/2010 ([1]) (ci-après la «proposition de règlement») et sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les services de paiement et les services de monnaie électronique dans le marché intérieur, modifiant la directive 98/26/CE et abrogeant les directives (UE) 2015/2366 et 2009/110/CE ([2]) (ci-après la «proposition de directive» et, avec la proposition de règlement, les «actes proposés»).

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, étant donné que les actes proposés contiennent des dispositions relevant des domaines de compétence de la BCE, notamment 1) la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire en application de l'article 127, paragraphe 2, premier tiret, du traité; 2) la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement en application de l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, du traité; 3) la contribution à la bonne conduite des politiques menées par les autorités compétentes en ce qui concerne, entre autres, la stabilité du système financier en application de l'article 127, paragraphe 5, du traité; 4) les missions confiées à la BCE ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit en application de l'article 127, paragraphe 6, du traité; et 5) le droit de la BCE d'autoriser l'émission de billets de banque en euros en application de l'article 128, paragraphe 1, du traité. 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. La BCE accueille favorablement les actes proposés, lesquels visent à contribuer au développement d'un marché des services de paiement à l'échelle de l'Union, ce qui permettrait aux consommateurs et aux acteurs du marché de tirer pleinement parti du marché intérieur, compte tenu également de l'évolution rapide du paysage des paiements de détail.

1.2. La BCE salue les objectifs poursuivis par les actes proposés, à savoir :1) renforcer les droits et la protection des utilisateurs contre la fraude; 2) améliorer la compétitivité des services de banque ouverte; 3) améliorer l'exécution et la mise en œuvre dans les États membres; et 4) améliorer l'accès aux systèmes de paiement et aux comptes bancaires pour les prestataires de services de paiement non bancaires. La BCE se félicite également du fait que les actes proposés contribuent à la simplification administrative en regroupant les régimes applicables à deux types de prestataires de services de paiement non bancaires (les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique), qui figuraient jusqu'à présent dans différents textes législatifs. De plus, la BCE note avec satisfaction que les actes proposés contiennent des mesures visant à améliorer les droits et l'information des consommateurs ainsi que l'inclusion financière des personnes handicapées et d'autres personnes qui éprouvent des difficultés à utiliser une authentification forte du client. La BCE apprécie également que les actes proposés contiennent des mesures visant à améliorer la disponibilité des espèces.

1.3. Par ailleurs, la BCE soutient résolument, en particulier, les objectifs suivants poursuivis par les actes proposés: 1) l'élargissement de la mise en œuvre de l'authentification forte du client ainsi que l'extension de la vérification du numéro de compte bancaire international (IBAN)/du nom du bénéficiaire à l'ensemble des virements (initialement envisagée seulement pour les paiements instantanés); 2) l'introduction d'une obligation pour les prestataires de services de paiement gestionnaires de comptes de mettre en place une interface spécifique d'accès aux données;

([1]) COM(2023) 367 final.
([2]) COM(2023) 366 final.

3) une plus grande harmonisation et une meilleure application de certaines dispositions existantes de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil ([3]) (ci-après la «deuxième directive sur les services de paiement» ou «DSP2») par l'adoption d'un règlement directement applicable; et 4) l'intégration proposée des régimes d'agrément pour les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique.

1.4. Il convient de noter que les colégislateurs de l'Union ont récemment adopté le règlement (UE) 2024/886 du Parlement européen et du Conseil ([4]), sur lequel la BCE avait précédemment adopté un avis en réponse à une demande de consultation distincte émanant du Parlement ([5]), et que ce règlement présente un intérêt pour certains des éléments contenus dans la proposition de directive. En particulier, le règlement (UE) 2024/886 modifie la directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil ([6]) (ci-après la «directive concernant le caractère définitif du règlement» ou «DCDR») en élargissant les catégories des participants aux systèmes visés par la DCDR ([7]) pour y inclure les établissements de paiement ([8]) et les établissements de monnaie électronique ([9]). Une modification comparable, bien que formulée différemment, de la DCDR figure dans la proposition de directive, qui a clairement pour but d'élargir les catégories des établissements qui peuvent participer aux systèmes de paiement ([10]). Étant donné que la BCE a été consultée sur cette proposition dans le cadre de la proposition de directive, elle formulera des observations sur ce point particulier dans le présent avis.

1.5. La BCE est favorable aux modifications que la proposition de directive apporte à la DCDR en vue d'élargir les catégories des participants qui peuvent participer aux systèmes de paiement désignés aux fins de la DCDR. En particulier, la BCE se félicite des efforts déployés pour parvenir à des conditions de concurrence équitables entre les banques et les prestataires de services de paiement non bancaires en veillant à ce que ces derniers offrent une gamme complète de services de paiement sans dépendre des banques pour le traitement et le règlement des opérations de paiement. Dans le même ordre d'idées, la BCE soutient en principe la nécessité pour tous les opérateurs de systèmes de paiement de mettre en place des règles objectives, non discriminatoires, transparentes et proportionnées concernant l'accès aux systèmes de paiement, assorties de précisions sur les procédures d'admission et d'évaluation des risques. À cet égard, il importe que l'accès aux systèmes de paiement ne soit accordé que si toutes les exigences nécessaires en matière d'atténuation des risques sont en place, en tenant compte du principe de proportionnalité. Cela permettrait de s'assurer qu'un accès direct plus large n'a pas d'incidence sur le risque et la résilience des systèmes de paiement et de règlement. De plus, il convient de noter que l'Eurosystème élabore les critères d'accès au système TARGET exploité par l'Eurosystème. En outre, la BCE prend note de la possibilité de protéger les fonds en les détenant auprès d'une banque centrale à la discrétion de cette dernière, dont la mise en place est proposée afin d'étendre les possibilités offertes à cet égard aux prestataires de services de paiement. Sous réserve des observations qu'elle formule aux points 2.1.6, 2.2.1 et 2.2.2, la BCE se félicite de la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire des banques centrales appartenant au Système européen de banques centrales (SEBC) pour décider d'offrir (ou non) des services de protection des fonds des utilisateurs et d'autres fonds spécifiques.

([3]) Directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE (JO L 337 du 23.12.2015, p. 35).

([4]) Règlement (UE) 2024/886 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 modifiant les règlements (UE) n° 260/2012 et (UE) 2021/1230 et les directives 98/26/CE et (UE) 2015/2366 en ce qui concerne les virements instantanés en euros (JO L, 2024/886, 19.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj).

([5]) Voir avis CON/2023/4 de la Banque centrale européenne du 1er février 2023 sur une proposition de règlement modifiant les règlements (UE) n° 260/2012 et (UE) 2021/1230 en ce qui concerne les virements instantanés en euros (JO C 106 du 22.3.2023, p. 2). Tous les avis de la BCE sont publiés sur EUR-Lex.

([6]) Directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres (JO L 166 du 11.6.1998, p. 45).

([7]) Voir communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne du 7 novembre 2023, «Paiements instantanés: le Conseil et le Parlement parviennent à un accord provisoire», disponible sur le site internet du Conseil de l'Union européenne à l'adresse suivante: www.consilium.europa.eu.

([8]) Voir article 4, point 4), de la DSP2.

([9]) Voir article 2, point 1), de la directive 2009/110/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant l'accès à l'activité des établissements de monnaie électronique et son exercice ainsi que la surveillance prudentielle de ces établissements, modifiant les directives 2005/60/CE et 2006/48/CE et abrogeant la directive 2000/46/CE (JO L 267 du 10.10.2009, p. 7).

([10]) Voir article 46 de la proposition de directive.

1.6. La BCE accueille favorablement la clarté accrue des règles en matière de «banque ouverte» visant à améliorer le cadre de la banque ouverte, mais souhaite formuler un certain nombre d'observations particulières à cet égard.

1.7. La BCE est favorable à ce que les exigences en matière d'agrément pour les opérateurs de systèmes de paiement et de schémas de paiement soient exclues du champ d'application des actes proposés et se prononce en faveur du maintien de cette exclusion dans le cadre des futures révisions de ces actes.

1.8. La BCE estime qu'il serait important que le législateur de l'Union réfléchisse à l'interaction entre les actes proposés et le règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil ([11]). Dans ce contexte, la relation entre les jetons de monnaie électronique, au sens du règlement (UE) 2023/1114, et la monnaie électronique classique est une question qui mérite une attention particulière. Il convient de considérer les jetons de monnaie électronique comme de la monnaie électronique et de les traiter comme telle ; cela signifie que les exigences prudentielles applicables figurant dans la proposition de directive devraient s'appliquer auxdits jetons, de même que les garanties prévues par la proposition de règlement dans l'intérêt des consommateurs. En outre, il est important d'envisager les mesures supplémentaires à prendre pour évaluer l'incidence de la fourniture, dans l'ensemble de l'Union, de services de prêt de crypto-actifs, qui ne figurent actuellement pas sur la liste des services sur crypto-actifs établie par le règlement (UE) 2023/1114 et ne sont pas non plus régis par un autre acte législatif de l'Union.

1.9. La BCE observe que les grands groupes non bancaires, y compris ceux qui fournissent des services de technologie financière («*fintech*») et ceux qui peuvent être considérés comme faisant partie des entreprises technologiques les plus dominantes et les plus grandes dans leurs secteurs respectifs (ci-après les «grandes entreprises technologiques»), accroissent leurs activités financières au sein de l'Union, en commençant généralement par la fourniture de services de paiement. Leurs activités sont étroitement liées aux établissements financiers et peuvent également avoir une incidence importante sur les établissements de crédit: ils peuvent proposer des services concurrents, devenir des prestataires de services externalisés, fournir des services de support administratif à des établissements de crédit, agir en tant qu'agents pour le compte d'établissements de crédit, faire partie des clients en déposant des fonds ou en contractant des crédits, agir comme partenaires dans le cadre de modèles commerciaux innovants ou encore faire partie du groupe consolidé d'un établissement de crédit. Dans certains cas, ces groupes non bancaires opèrent par l'intermédiaire d'un réseau de différentes entités juridiques agréées, y compris des établissements de paiement et de monnaie électronique, dans l'ensemble des États membres. Une complexité supplémentaire survient lorsqu'un groupe fournit également d'autres services financiers réglementés, par exemple en qualité d'agent ou de courtier pour des entités soumises à la surveillance prudentielle, ou lorsqu'un groupe fournit à la fois des services financiers et non financiers (groupe d'activités mixtes), étant donné que les risques découlant d'activités non financières peuvent se répercuter sur l'établissement de paiement/de monnaie électronique ou sur d'autres entités financières réglementées. Dans le cas d'établissements de paiement/de monnaie électronique, des risques de répercussion peuvent survenir, par exemple, lorsque l'établissement de paiement s'appuie sur l'infrastructure informatique du groupe ou si des problèmes de réputation concernent l'ensemble du groupe. Les groupes d'activités mixtes peuvent offrir une gamme de services différents à une clientèle privée et à d'autres acteurs des marchés financiers, y compris les établissements de crédit, et en raison de leur capitalisation boursière ainsi que de leurs vastes base d'utilisateurs et réseau existants, ils sont en mesure de développer facilement leurs activités liées aux services financiers. À cet égard, la BCE voit d'un bon œil les considérations exposées par les autorités européennes de surveillance (AES) dans leur rapport sur la fourniture directe de services financiers par les grandes entreprises technologiques dans l'Union ([12]). En outre, comme le soulignent les AES, les activités des grandes entreprises technologiques peuvent entraîner des risques de concentration pour le marché financier au-delà du champ d'application du règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil ([13]), qui met l'accent sur l'importance de la sécurité des réseaux et des systèmes d'information sous-tendant les processus opérationnels des entités financières ([14]).

([11]) Règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937 (JO L 150 du 9.6.2023, p. 40). Voir également point 2.2.4 de l'avis CON/2021/4 de la Banque centrale européenne du 19 février 2021 sur une proposition de règlement sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2019/1937 (JO C 152 du 29.4.2021, p. 1).

([12]) Voir «*Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU*», rapport conjoint des AES, 1er février 2024, disponible en anglais sur le site internet de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) à l'adresse suivante: www.esma.europa.eu.

([13]) Règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et modifiant les règlements (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011(JO L 333 du 27.12.2022, p. 1).

([14]) Voir «*Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU*», point 34, page 14.

1.10. Le législateur de l'Union peut souhaiter réfléchir à ces risques et aux considérations relatives aux conditions de concurrence équitables lors de l'examen de la portée des différents agréments, y compris dans le domaine des paiements. En particulier, du point de vue des paiements, il serait souhaitable de garantir des conditions de concurrence équitables en ce qui concerne l'utilisation et la communication des données, notamment lorsque l'on autorise une entité à ajouter un nouveau rôle de prestataire de services de paiement à ses activités existantes. En tant qu'autorité de surveillance bancaire, la BCE est préoccupée par le fait que les cadres prudentiels et de consolidation existants n'ont pas nécessairement été conçus en tenant compte de ces évolutions. Ainsi, des groupes non bancaires de grande taille et complexes pourraient fournir des services qui, à première vue, ressembleraient aux services fournis par les établissements de crédit sans être soumis aux mêmes exigences prudentielles. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une pratique harmonisée dans l'ensemble de l'Union, la BCE salue le fait que plusieurs États membres soumettent déjà les établissements de paiement qui fournissent des services de type bancaire à certaines exigences prudentielles. C'est par exemple le cas en France, où les établissements de paiement qui octroient des crédits accessoires à la fourniture de services de paiement doivent calculer les exigences de fonds propres conformément à l'approche standard du risque de crédit prévue par le règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil ([15]) au regard du montant global de crédits octroyés ([16]). Néanmoins, même dans ces cas de figure, l'absence d'une approche harmonisée dans l'ensemble de l'Union signifie que d'importants risques prudentiels sont susceptibles de ne pas être pris en compte, car les autorités de surveillance concernées ne disposent pas d'un mandat approprié pour les activités à l'échelle d'un groupe et les activités transfrontalières. Cela suscite des inquiétudes quant à l'égalité des conditions de concurrence et l'arbitrage réglementaire. Par conséquent, la BCE invite le législateur de l'Union à examiner tout d'abord la meilleure manière de veiller à ce que les autorités compétentes soient correctement informées de toutes les activités financières directes et indirectes (par exemple, les activités d'agent et de courtier) menées par des groupes non bancaires de grande taille et complexes et à ce que les informations pertinentes soient correctement communiquées entre les autorités compétentes. C'est seulement ainsi qu'il sera possible d'agréger les informations afin d'obtenir une vue exhaustive des activités financières de ces groupes dans l'Union et de s'assurer qu'ils exercent leurs activités dans les limites du cadre réglementaire. S'il était constaté que des groupes non bancaires complexes fournissent une large gamme de services financiers importants dans l'Union, en dépassant certains seuils et en fournissant des services très similaires à ceux fournis par les établissements de crédit, le législateur de l'Union pourrait souhaiter envisager la mise en place d'une surveillance à l'échelle du groupe plus rigoureuse et plus complète ([17]). La BCE invite le législateur de l'Union à envisager, dans un second temps, d'élargir dans la proposition de directive 1) l'éventail des outils de surveillance et leur utilisation, y compris la capacité d'imposer des exigences de consolidation prudentielle à des groupes d'établissements de paiement et de mettre des établissements de paiement en liquidation et 2) le régime prudentiel applicable à ces établissements de paiement. Il convient que les mesures à utiliser incluent des rapports normalisés sur les risques; des exigences de fonds propres appropriées fondées sur le risque; des exigences en matière de liquidité, de planification du redressement et de tests de résistance; la protection contre les risques non financiers; et le renforcement de la coopération et de l'échange d'informations entre les autorités compétentes concernées.

1.11. La BCE note que le présent avis est sans préjudice de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'euro numérique ([18]) et de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la fourniture de services en euros numériques par les prestataires de services de paiement constitués dans des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro et modifiant le règlement (UE) 2021/1230 du Parlement européen et du Conseil ([19]), sur lesquelles la BCE a adopté un avis distinct ([20]).

([15]) Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et modifiant le règlement (UE) n 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

([16]) Voir arrêté du 29 octobre 2009 portant sur la réglementation prudentielle des établissements de paiement, titre II, chapitre 1er, section 2 (Fonds propres relatifs aux opérations de crédit), article 33, tel que modifié, JORF n 0253 du 31 octobre 2009, texte n 10.

([17]) Voir «*Joint European Supervisory Authority response to the European Commission's February 2021 Call for Advice on digital finance and related issues: regulation and supervision of more fragmented or non-integrated value chains, platforms and bundling of various financial services, and risks of groups combining different activities*», 31 janvier 2022, (ESA 2022 01), disponible en anglais sur le site internet de l'AEMF à l'adresse suivante: www.esma.europa.eu.

([18]) COM(2023) 369 final.

([19]) COM(2023) 368 final.

([20]) Voir avis CON/2023/34 de la Banque centrale européenne du 31 octobre 2023 relatif à l'euro numérique (JO C, C/2024/669, 12.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/669/oj).

1.12. La BCE souhaiterait être informée, tout comme la Commission et l'Autorité bancaire européenne (ABE), des mesures de précaution prises par les États membres d'accueil dans le cadre de situations d'urgence ([21]).

1.13. Enfin, selon les actes proposés ([22]), les services de paiement potentiellement fournis par la BCE et les banques centrales du SEBC lorsqu'elles agissent en qualité d'autorités monétaires ou d'autres autorités publiques ne seraient toujours pas couverts ([23]).

2. **Systèmes de paiement et protection des fonds**

2.1. *Accès aux systèmes de paiement*

2.1.1. En lien étroit avec les missions fondamentales de politique monétaire de l'Eurosystème, le traité et le protocole (nº 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (ci-après les «statuts du SEBC») prévoient que l'Eurosystème assure la surveillance des systèmes de compensation et de paiement. Conformément à l'article 127, paragraphe 2, quatrième tiret, du traité, tel que reflété à l'article 3.1 des statuts du SEBC, l'une des missions fondamentales relevant du SEBC consiste à promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement. Dans l'exécution de cette mission fondamentale, la BCE et les banques centrales nationales (BCN) peuvent accorder des facilités et la BCE peut arrêter des règlements, en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiements au sein de l'Union et avec les pays tiers ([24]).

2.1.2. En vertu de son rôle de surveillance, la BCE a adopté le règlement (UE) nº 795/2014 de la Banque centrale européenne (BCE/2014/28) ([25]). Ce règlement met en œuvre les principes pour les infrastructures de marchés financiers publiés par le Comité sur les paiements et les infrastructures de marché et l'Organisation internationale des commissions de valeurs ([26]) et porte à la fois sur les systèmes de paiement de détail de montant élevé et sur les systèmes de paiement de détail d'importance systémique, exploités soit par une banque centrale de l'Eurosystème, soit par une entité privée. En outre, les systèmes de paiement non systémiques sont surveillés sur la base d'un cadre de surveillance pour les systèmes de paiement de détail ([27]). Par ailleurs, le cadre de surveillance de l'Eurosystème ([28]) identifie les instruments de paiement comme une «partie intégrante des systèmes de paiement» et les inclut donc dans le champ d'application de sa surveillance avec les systèmes de paiement, les schémas de paiement et les dispositifs de paiement ([29]). Compte tenu de son mandat, la BCE peut adopter d'autres règlements et procéder à des examens fréquents afin de vérifier si le champ d'application de la surveillance couvre toutes les fonctions et entités pertinentes au sein de l'écosystème des paiements. À ce jour, le rôle de principale autorité de surveillance assigné à l'Eurosystème dépend de l'ancrage national du schéma de paiement et du lieu de constitution de son organe de gouvernance. En ce qui concerne les systèmes, schémas ou dispositifs de paiement paneuropéens, la BCE assume généralement le rôle principal de surveillance. Les prestataires de services de paiement, y compris les établissements de crédit, les établissements de paiement et les établissements de monnaie électronique, sont également soumis à la directive DSP2. Les cadres de surveillance de l'Eurosystème complètent la surveillance des prestataires de services de paiement lorsque ceux-ci sont également un opérateur de système de paiement, un système de paiement ou un organe de gouvernance d'un dispositif de paiement.

2.1.3. Compte tenu du rôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique dans la fourniture de services de paiement, la BCE se félicite des modifications que la proposition de directive apporte à la DCDR ([30]), lesquelles visent à élargir les catégories des participants à un système de paiement désigné aux fins de la DCDR ([31]).

([21]) Voir article 32, paragraphe 4, de la proposition de directive.
([22]) Voir article 2, paragraphe 1, point d), et article 2, paragraphe 2, point g), de la proposition de règlement, et article 2, paragraphe 12, de la proposition de directive.
([23]) Voir article 1er, paragraphe 1, point e), de la DSP2.
([24]) Voir article 22 des statuts du SEBC.
([25]) Règlement (UE) nº 795/2014 de la Banque centrale européenne du 3 juillet 2014 concernant les exigences de surveillance applicables aux systèmes de paiement d'importance systémique (BCE/2014/28) (JO L 217 du 23.7.2014, p. 16).
([26]) Disponibles sur le site internet de la Banque des règlements internationaux à l'adresse suivante: www.bis.org.
([27]) Disponible en anglais sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.
([28]) Disponible en anglais sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.
([29]) Voir cadre de surveillance de l'Eurosystème révisé et consolidé pour les instruments, schémas et dispositifs de paiement électronique (cadre PISA), disponible en anglais sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.
([30]) Voir article 46 de la proposition de directive [modifiant l'article 2, points b) et f), de la DCDR].
([31]) Les modifications proposées sont conformes au paragraphe 7 de la stratégie de l'Eurosystème en matière de paiements de détail (2021).

2.1.4. Les modifications de la DCDR proposées facilitent la participation des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique (conjointement dénommés «établissements de paiement» dans les actes proposés) aux systèmes de paiement désignés en modifiant le terme défini «institution» ([32]), qui fait lui-même partie de la définition d'un «participant» au sens de la DCDR ([33]). À cet égard, la proposition de directive crée deux catégories d'«institutions»: premièrement, les établissements de crédit, les entreprises d'investissement, les organismes publics et les entreprises contrôlées opérant sous garantie de l'État, ainsi que les entreprises ayant leur siège social hors du territoire de l'Union et dont les fonctions correspondent à celles des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement de l'Union; et deuxièmement, les établissements de paiement qui participent à un système dont l'activité consiste à exécuter des ordres de transfert comportant des instructions données par un participant de mettre à la disposition d'un destinataire une somme d'argent par le biais d'une inscription dans les livres d'un établissement de crédit, d'une BCN, d'une contrepartie centrale ou d'un organe de règlement, ou des instructions qui entraînent l'exécution d'une obligation de paiement, à l'exclusion des instructions données par un participant de transférer la propriété de titres ou le droit à des titres par le biais d'une inscription dans un registre, ou sous une autre forme. À partir de cette définition scindée du terme «institution» prévue par les modifications de la DCDR, la BCE discerne l'intention claire du législateur de l'Union de limiter la participation des établissements de paiement aux seuls «systèmes de paiement» et de ne pas étendre cette participation à d'autres systèmes. Dans un souci de clarté juridique, il serait utile, conformément à cette intention claire, de préciser expressément que la participation des établissements de paiement ne s'étend pas à leur participation à des contreparties centrales.

2.1.5. En outre, la BCE note qu'il est proposé que la définition de «participant» figurant dans les modifications de la DCDR intègre, entre autres, le terme «opérateur de système de paiement» ([34]). Cette définition devrait en principe couvrir tous les opérateurs de système et ne devrait pas être limitée aux seuls «opérateurs de système de paiement». La rédaction actuelle peut avoir pour conséquence involontaire d'empêcher les opérateurs de systèmes de règlement des opérations sur titres de participer à d'autres «systèmes».

2.1.6. En principe, la BCE considère favorablement l'intention du législateur de l'Union selon laquelle les opérateurs de systèmes de paiement devraient garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les prestataires de services de paiement qui accèdent à des systèmes de paiement ([35]). La BCE se félicite en particulier de l'obligation imposée aux opérateurs de systèmes de paiement dans l'ensemble de l'Union de mettre en place des règles objectives, non discriminatoires, transparentes et proportionnées concernant l'accès à un système de paiement, assorties de précisions sur les procédures d'admission et d'évaluation des risques. Toutefois, en ce qui concerne la zone euro, il devrait incomber à la BCE d'adopter les critères d'accès aux systèmes de paiement exploités par l'Eurosystème ainsi que les conditions applicables, dont la rémunération, et les restrictions applicables. En outre, la BCE estime que compte tenu de l'indépendance du SEBC dans l'accomplissement de ses missions fondamentales en matière de politique monétaire et de systèmes de paiement au titre de l'article 130 du traité, il convient que les exigences proposées ne s'appliquent pas aux systèmes de paiement surveillés par les banques centrales du SEBC. En effet, les cadres de surveillance des banques centrales du SEBC, actuellement applicables aux systèmes de paiement, assurent déjà, entre autres, un accès non discriminatoire aux systèmes de paiement.

2.1.7. En ce qui concerne l'introduction d'exigences applicables aux systèmes de paiement ([36]), la BCE constate avec satisfaction la reconnaissance des compétences de l'Eurosystème en matière de surveillance pour les systèmes de paiement d'importance systémique. Toutefois, la proposition de règlement prévoit, en ce qui concerne les autres systèmes de paiement, que les États membres devraient désigner des autorités compétentes nationales (ACN) chargées de veiller à ce que les opérateurs de systèmes de paiement et les participants à ces systèmes respectent ces exigences. À cet égard, il convient de noter que les compétences des banques centrales du SEBC en matière de surveillance ne se limitent pas aux systèmes de paiement d'importance systémique surveillés par l'Eurosystème en vertu du règlement (UE) n° 795/2014 (BCE/2014/28). Ainsi qu'il a été relevé au point 2.1.1, aux termes de l'article 127, paragraphe 2, du traité, la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement est une mission fondamentale relevant du SEBC. La BCE peut, conformément à l'article 22 des statuts du SEBC, arrêter des règlements en vue d'assurer l'efficacité et la solidité des systèmes de compensation et de paiement au sein de l'Union et avec les pays tiers. Comme indiqué au point 2.1.2, l'Eurosystème a adopté un cadre de surveillance pour les

([32]) Voir article 46, paragraphe 1, de la proposition de directive [modifiant l'article 2, point b), de la DCDR].
([33]) Voir article 46, paragraphe 2, de la proposition de directive [modifiant l'article 2, point f), de la DCDR].
([34]) Voir article 46, paragraphe 2, de la proposition de directive [modifiant l'article 2, point f), de la DCDR].
([35]) Voir article 31 de la proposition de règlement.
([36]) Voir considérant 32 et article 31, paragraphe 7, de la proposition de règlement.

systèmes de paiement de détail, et les schémas et dispositifs de paiement relèvent de la fonction de surveillance de l'Eurosystème. Ainsi, les banques centrales du SEBC sont responsables de la surveillance des systèmes de paiement d'importance non systémique dans l'Union. Il ne semble donc pas nécessaire que la proposition de règlement exige des États membres qu'ils désignent des ACN, y compris éventuellement des autorités autres que les banques centrales du SEBC, comme autorités chargées de surveiller la conformité des systèmes de paiement avec les exigences en matière d'accès.

2.2. *Protection des fonds des utilisateurs détenus auprès des banques centrales du SEBC*

2.2.1. La proposition de directive contient des dispositions relatives aux dispositifs de protection à mettre en place par les établissements de paiement, en ce qui concerne les fonds des utilisateurs et d'autres fonds spécifiques, lorsqu'ils fournissent des services de paiement et de monnaie électronique ([37]). Afin de protéger les fonds des utilisateurs, les établissements de paiement doivent déposer ces fonds soit sur un compte distinct auprès d'un établissement de crédit agréé dans un État membre, soit auprès d'une banque centrale, à la discrétion de cette dernière, ou bien investir ces fonds en actifs à faible risque, liquides et sûrs, tels que définis par les autorités compétentes de l'État membre d'origine. La prestation d'un tel service par la banque centrale concernée doit être considérée comme une option supplémentaire pour la protection des fonds des utilisateurs. Cette option supplémentaire serait exempte de risque de crédit et pourrait en principe réduire le risque de concentration. Toutefois, il est important de noter que la protection d'une partie, voire de la totalité, des fonds des clients détenus auprès des banques centrales pourrait également avoir des conséquences sur la stabilité financière et la transmission de la politique monétaire si les fonds des utilisateurs sont déposés auprès d'un seul établissement de crédit ou investis dans une seule catégorie d'actifs. Plus précisément, le fait de déposer des fonds auprès de banques centrales plutôt que d'établissements de crédit peut conduire, entre autres conséquences éventuelles sur la stabilité financière, à une diminution des dépôts auprès des établissements de crédit, ce qui peut alors avoir une incidence négative sur leur financement et donc entraîner une contraction de l'offre de crédit à l'économie. La réaffectation de fonds à la banque centrale pourrait également avoir un effet négatif sur le taux à court terme en euros (€STR), ce qui aurait une incidence sur le taux de référence le plus important pour la transmission de la politique monétaire. Par conséquent, la BCE apprécie que le législateur reconnaisse à une banque centrale la discrétion de ne pas offrir un tel service sur la base de sa loi organique. Sous réserve des observations formulées par la BCE au point 2.1.6, il convient de préciser que l'offre éventuelle d'un tel service peut être soumise à certaines conditions et restrictions, y compris concernant le taux de rémunération, fixées par la banque centrale conformément à sa loi organique.

2.2.2. La BCE souligne que l'accès des établissements de crédit aux comptes d'une banque centrale dans le cadre des opérations de politique monétaire de l'Eurosystème, ou pour le règlement d'opérations par des systèmes exogènes dans le cadre des services TARGET, repose sur les critères et conditions d'éligibilité énoncés dans l'orientation (UE) 2022/912 de la Banque centrale européenne (BCE/2022/8) ([38]). Actuellement, les établissements de paiement doivent soit être des contreparties éligibles de l'Eurosystème, soit opérer par l'intermédiaire d'une banque correspondante disposant d'un compte auprès de la banque centrale de l'Eurosystème concernée. Par conséquent, la BCE apprécie que la proposition de directive fasse référence à la discrétion laissée à la banque centrale.

2.3. *Protection des fonds des utilisateurs détenus auprès des établissements de crédit ou au moyen d'investissements dans des actifs sûrs*

2.3.1. Une protection appropriée des fonds des clients est essentielle pour maintenir la confiance dans les services de paiement. Lorsque la protection des fonds est couverte par une police d'assurance ou une autre garantie comparable fournie par une compagnie d'assurance ou un établissement de crédit, il sera important de veiller à ce que ces prestataires de police d'assurance ou établissements de crédit soient en mesure, en pratique, de remettre le montant assuré ou garanti.

2.3.2. La BCE reconnaît que la proposition de règlement impose des restrictions visant à empêcher une éventuelle concentration des fonds des utilisateurs en ce qu'elle exige des établissements de paiement qu'ils évitent autant que possible le risque de concentration en s'assurant que la même méthode de protection n'est pas utilisée pour la totalité de leurs fonds protégés. En principe, la BCE y est favorable, mais elle ne considère pas que l'utilisation d'une seule méthode de protection soit problématique en soi; il convient plutôt de mettre l'accent sur la diversification des relations avec les contreparties et des catégories d'actifs. Le recours à une seule contrepartie responsable de la

([37]) Voir considérant 31 et article 9 de la proposition de directive.

([38]) Orientation (UE) 2022/912 de la Banque centrale européenne du 24 février 2022 relative au système de transferts express automatisés transeuropéens à règlement brut en temps réel de nouvelle génération (TARGET) et abrogeant l'orientation BCE/2012/27 (BCE/2022/8) (JO L 163 du 17.6.2022, p. 84).

protection des fonds (c'est-à-dire un seul établissement de crédit) ou la restriction de l'exposition à une seule catégorie d'actifs constituent notamment des sujets de préoccupation majeurs. La BCE recommande vivement de clarifier la proposition de règlement en conséquence afin de garantir que les établissements de paiement font preuve de diversification en ce qui concerne 1) les différentes méthodes de protection et/ou 2) une méthode donnée. Toutefois, afin de réduire l'incidence sur les prestataires de services de paiement non bancaires plus petits, les États membres peuvent envisager d'appliquer les dérogations optionnelles prévues à l'article 34, paragraphe 1, en ce qui concerne la diversification des méthodes de protection. Pour ce qui est des fonds potentiellement protégés dans une banque centrale, aucune diversification n'est nécessaire dans le cadre de cette méthode étant donné que les banques centrales ne présentent pas de risque de concentration.

2.3.3. À cette fin, la BCE est favorable à ce que l'ABE soit chargée d'élaborer des normes techniques de réglementation sur la manière d'éviter les risques en matière de protection des fonds des clients. Il convient d'élaborer les projets de normes techniques de réglementation en étroite coopération avec la BCE afin de parvenir à des bonnes pratiques permettant d'équilibrer le risque de concentration et le risque de crédit. Étant donné que les considérations relatives au risque de crédit l'emportent sur celles relatives au risque de concentration, il peut être préférable, dans certains cas, d'autoriser la protection des fonds dans un seul établissement de crédit plutôt que dans deux établissements de crédit dont les notations sont moins élevées. Par souci de clarté, il convient de préciser que les normes techniques de réglementation ne concernent que la protection des fonds dans des établissements de crédit et dans des actifs sûrs, et non la protection des fonds dans des banques centrales.

2.3.4. La BCE prend acte des exigences énoncées dans la proposition de règlement, qui limitent les motifs pour lesquels un établissement de crédit peut refuser d'ouvrir, ou est autorisé à clôturer, un compte de paiement pour un établissement de paiement, pour ses agents ou distributeurs ou pour les demandeurs d'un agrément en tant qu'établissement de paiement. Dans ce contexte, il est nécessaire de veiller à ce que les établissements de crédit disposent d'outils suffisants pour détecter, gérer, suivre et déclarer les risques auxquels ils sont ou pourraient être exposés en lien avec cette exigence, y compris le risque de concentration et le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les exigences imposées aux établissements de crédit en matière de gestion des risques devront également être dûment prises en considération lorsque l'ABE élaborera les projets de normes techniques précisant les informations qui doivent figurer dans la motivation à l'appui de la décision d'un établissement de crédit de refuser d'ouvrir ou de clôturer un compte de paiement.

3. **Contrôle et signalement en matière de fraude, authentification forte du client, banque ouverte, pouvoirs d'intervention temporaire de l'ABE, normes techniques de réglementation concernant l'authentification, la communication et les mécanismes de contrôle des opérations**

3.1. *Contrôle et signalement en matière de fraude*

3.1.1. Les efforts déployés pour contrôler la fraude en matière de paiements revêtent une grande importance ([39]). Il convient également d'envisager d'inclure le bénéficiaire aux mécanismes de contrôle des opérations. À cet égard, il n'apparaît pas clairement si le mécanisme de contrôle des opérations est destiné à fonctionner en temps réel, ce que la BCE soutiendrait en principe. En outre, le législateur de l'Union pourrait souhaiter envisager, à la suite d'une analyse d'impact, l'introduction d'une obligation de notification pour les prestataires de services de paiement en ce qui concerne les opérations initiées par un bénéficiaire, notamment en vue de protéger les utilisateurs de services de paiement contre les opérations frauduleuses.

3.1.2. La BCE soutient les exigences supplémentaires en matière de communication des données «postérieurement à l'exécution» pour les prestataires de services de paiement à la suite de la notification d'opérations de paiement frauduleuses ([40]). Il pourrait être utile d'envisager une exigence supplémentaire visant à faciliter la communication des données pertinentes entre les prestataires de services de paiement concernés en cas de virements involontaires.

3.1.3. La BCE prend note du fait que la proposition de règlement prévoit de mettre en place un régime de responsabilité en cas d'usurpation d'identité ([41]). La BCE comprend qu'afin de garantir que la responsabilité des prestataires de services de paiement n'est engagée que proportionnellement à leur niveau de contrôle pour ce type de fraude, le régime proposé est uniquement destiné à couvrir des cas de fraude complexes et sophistiqués, dans lesquels ni l'éducation des clients par les prestataires de services de paiement, ni la diligence appropriée des utilisateurs de services de paiement de bonne foi ne suffiraient à détecter la fraude à l'usurpation d'identité et que ce régime ne couvre pas d'autres types d'usurpation que la fraude à l'usurpation d'identité bancaire.

([39]) Voir article 83, paragraphes 1 et 2, de la proposition de règlement.
([40]) Voir article 83, paragraphe 3, de la proposition de règlement.
([41]) Voir article 59 de la proposition de règlement.

3.1.4. À titre de contexte, la BCE a conclu un protocole d'accord avec l'ABE, les ACN concernées et les BCN (ci-après le «protocole d'accord») visant à rationaliser la déclaration des données relatives à la fraude en matière de paiements que les ACN doivent fournir à la BCE et à l'ABE conformément à la DSP2 ([42]), au moyen d'une déclaration unique des données relatives à la fraude en matière de paiements adressée à la BCE (qui les transmet ensuite à l'ABE). Cet accord a été rendu possible en raison de la cohérence des obligations de déclaration détaillées applicables aux données relatives à la fraude en matière de paiement prévues par les orientations de l'ABE concernant les exigences pour la déclaration de données relatives à la fraude au titre de l'article 96, paragraphe 6, de la DSP2 (EBA/GL/2018/05) ([43]) et par le règlement (UE) n° 1409/2013 de la Banque centrale européenne (BCE/2013/43) ([44]) (ci-après le «règlement de la BCE concernant les statistiques relatives aux paiements»). Par conséquent, la BCE recommande vivement que les projets de normes techniques de réglementation et de normes techniques d'exécution à élaborer au titre de la proposition de règlement reflètent autant que possible les exigences prévues par le règlement de la BCE concernant les statistiques relatives aux paiements. En outre, la BCE recommande que les prestataires de services de paiement se conforment aux obligations de déclaration prévues par la proposition de règlement ([45]) et, le cas échéant, aux normes techniques d'exécution additionnelles en s'appuyant sur le cadre et le dispositif de déclaration établis en vertu du règlement de la BCE concernant les statistiques relatives aux paiements et du protocole d'accord. La BCE suggère également que l'ABE soit tenue d'élaborer les normes techniques d'exécution en étroite coopération avec elle.

3.2. *Authentification forte du client*

3.2.1. Aux termes de la proposition de règlement, deux éléments ou plus appartenant aux catégories «connaissance», «possession» et «inhérence», sur lesquels repose l'authentification forte du client, ne doivent pas nécessairement appartenir à des catégories différentes, pour autant que leur indépendance soit totalement préservée ([46]). À cet égard, la BCE souligne que l'avis de l'ABE relatif à la mise en œuvre des normes techniques de réglementation pour une authentification forte des clients et une communication sécurisée commune (EBA-Op-2018-04) ([47]) (ci-après l'«avis de l'ABE») suggère une approche différente de l'authentification forte du client en vertu de laquelle les éléments d'authentification doivent appartenir à deux catégories différentes ([48]). Cette approche favorise un degré plus élevé de protection contre la fraude. À l'inverse, les dispositions de la proposition de règlement conduiraient à des exigences de sécurité moins strictes et auraient donc une incidence négative sur la protection des clients des prestataires de services de paiement contre la fraude. En conséquence, la BCE recommande de modifier la proposition de règlement afin de préciser que les prestataires de services de paiement devraient appliquer une authentification forte du client en utilisant au moins deux éléments indépendants appartenant à des catégories différentes.

3.2.2 D'une manière générale, la BCE appuie la considération que la proposition de règlement accorde aux intérêts des personnes les plus vulnérables de la société, ainsi qu'aux exigences en matière d'accessibilité concernant l'authentification forte du client qui y sont énoncées, mais elle souhaiterait que l'accent soit davantage mis sur leurs besoins particuliers et que ces besoins soient davantage précisés afin de permettre à ces personnes d'utiliser plus facilement l'authentification forte du client.

3.3 *Banque ouverte*

3.3.1. La BCE se félicite des efforts déployés pour réduire l'incertitude subsistant sur le marché quant à ce qui constitue une «entrave interdite» à la fourniture de services d'initiation de paiement et de services d'information sur les comptes. Plus précisément, la proposition de règlement contient une liste non exhaustive d'entraves à l'accès aux données qui est plus longue que celles figurant dans les instruments de l'ABE antérieurs ([49]).

([42]) Voir article 96, paragraphe 6, de la DSP2.
([43]) Disponibles sur le site internet de l'ABE à l'adresse suivante: www.eba.europa.eu.
([44]) Voir article 3 et annexe I, partie 1.1, tableaux 5a et 5b, parties 2.4.1 et 2.4.2, et annexe III, tableaux 5a et 5b, du règlement (UE) n° 1409/2013 de la Banque centrale européenne du 28 novembre 2013 concernant les statistiques relatives aux paiements (BCE/2013/43) (JO L 352 du 24.12.2013, p. 18).
([45]) Voir article 82 de la proposition de règlement.
([46]) Voir article 3, point 35, et article 85, paragraphe 12, de la proposition de règlement.
([47]) Disponible en anglais sur le site internet de l'ABE à l'adresse suivante: www.eba.europa.eu.
([48]) Voir points 33 et 34 de l'avis de l'ABE.
([49]) Voir article 44 de la proposition de règlement.

3.3.2. Toutefois, exiger des prestataires de services d'initiation de paiement et des prestataires de services d'information sur les comptes qu'ils enregistrent préalablement leurs coordonnées ne constitue pas une entrave interdite lorsqu'un enregistrement préalable est indispensable, notamment pour la mise à jour du «tableau de bord». Étant donné qu'il est probable qu'un prestataire de services d'initiation de paiement et qu'un prestataire de services d'information sur les comptes échangent des informations actualisées avec un prestataire de services de paiement gestionnaire de comptes après avoir interagi avec ce dernier, c'est-à-dire au cours d'une opération du client avec ce prestataire de services de paiement gestionnaire de comptes, le processus devrait être conçu par ce dernier d'une manière qui n'empêche pas le client de faire usage de son droit d'utiliser un prestataire de services d'initiation de paiement ou un prestataire de services d'information sur les comptes. Par conséquent, la BCE suggère de modifier la disposition correspondante ([50]) pour que l'enregistrement préalable aux fins du tableau de bord soit effectué sans interruption du parcours du client.

3.3.3. En outre, la BCE accueille favorablement les modifications proposées concernant l'accès des prestataires de services d'initiation de paiement et des prestataires de services d'information sur les comptes aux données des comptes de paiement qu'ils gèrent ([51]). Toutefois, la collecte de données sur les services de paiement, y compris les services d'initiation de paiement et les services d'information sur les comptes, est également régie par le règlement de la BCE concernant les statistiques relatives aux paiements. Par conséquent, afin d'assurer l'harmonisation des cadres pertinents, la BCE suggère de modifier la proposition de règlement afin d'exiger de l'ABE qu'elle élabore des projets de normes techniques de réglementation sur les données relatives à la banque ouverte qui doivent être fournies aux autorités compétentes en étroite coopération avec la BCE.

3.3.4. La BCE note avec satisfaction l'accent mis sur les interfaces spécifiques pour l'accès aux comptes de paiement, étant donné que l'accès reposant sur une interface de programmation d'applications est la méthode d'accès la plus adaptée, sûre et fiable. La BCE note que diverses mesures de proportionnalité ciblées sont proposées, telles que l'exemption prévue par la proposition de règlement, par exemple, de l'obligation de mettre en place une interface spécifique ([52]) pour les prestataires de services de paiement gestionnaires de comptes de très petite taille ou pour les prestataires de services de paiement gestionnaires de comptes présentant un modèle économique particulier ne portant pas sur les paiements ([53]). À cet égard, la BCE comprend que si un prestataire de services de paiement gestionnaire de comptes bénéficie d'une dérogation à l'obligation de fournir une interface spécifique, mais pas d'une dérogation totale à l'obligation de donner accès aux données d'un compte de paiement, il convient qu'il en donne l'accès par l'intermédiaire de l'une des interfaces clients selon les conditions énoncées dans la proposition de règlement ([54]). La BCE apprécierait que la proposition de règlement contienne davantage de détails et propose d'ajouter une obligation, pour les prestataires de services de paiement gestionnaires de comptes, de mettre à disposition la documentation technique de l'interface client ainsi qu'un dispositif d'essai. La BCE suggère également que l'ABE devrait être tenue d'élaborer les normes techniques de réglementation pertinentes en étroite coopération avec la BCE ([55]) afin de veiller à ce que les incidences de l'octroi d'une dérogation soient clairement précisées et à ce que les intérêts des utilisateurs de services de paiement soient dûment protégés à tout moment.

3.3.5. En ce qui concerne les exigences applicables aux interfaces ([56]), en particulier les exigences de performance, la BCE propose d'ajouter les exigences suivantes afin d'améliorer la fonctionnalité des interfaces pour la fourniture de services de paiement efficaces et sûrs: 1) compléter la liste des fonctionnalités minimales requises pour les interfaces au titre de la proposition de règlement ([57]) pour garantir la capacité d'un prestataire de services de paiement tiers et d'un payeur d'identifier et de sélectionner le compte de paiement souhaité dans le cas où plusieurs comptes de paiement sont détenus auprès d'un prestataire de services de paiement gestionnaire de comptes; et 2) clarifier, dans la proposition de règlement ([58]), l'étendue des informations disponibles par l'intermédiaire des services d'information sur les comptes, par analogie avec la clarté prévue pour les services d'initiation de paiement dans le cadre de la proposition de règlement ([59]). En outre, des spécifications émanant de l'industrie visant à harmoniser davantage la mise en œuvre des normes du Comité européen de normalisation et de l'Organisation internationale de normalisation ([60]), qui n'étaient pas disponibles au moment de l'adoption de la DSP2, pourraient être envisagées en vue d'accroître le niveau d'harmonisation des interfaces spécifiques. Ce point pourrait être ajouté aux considérants de la proposition de règlement ([61]).

([50]) Voir article 44, paragraphe 1, point e), de la proposition de règlement.
([51]) Voir article 48, paragraphe 7, de la proposition de règlement.
([52]) Voir article 39 de la proposition de règlement.
([53]) Voir considérant 62 de la proposition de règlement.
([54]) Voir article 45 de la proposition de règlement.
([55]) Voir article 39, paragraphe 2, de la proposition de règlement.
([56]) Voir notamment articles 35 et 36 de la proposition de règlement.
([57]) Voir article 36, paragraphe 4, de la proposition de règlement.
([58]) Voir article 36, paragraphe 3, de la proposition de règlement.
([59]) Voir article 36, paragraphe 4, points a) à e), de la proposition de règlement.
([60]) Voir article 35, paragraphe 3, de la proposition de règlement.
([61]) Voir considérant 58 de la proposition de règlement.

3.3.6. La BCE est favorable au retrait de l'exigence précédemment énoncée dans la DSP2 concernant la confirmation de la disponibilité des fonds, étant donné que les acteurs du marché n'y ont pas eu recours. À cet égard, les dispositions de la proposition de règlement concernant les services d'initiation de paiement reconnaissent une forme de confirmation de la disponibilité des fonds. Dans la mesure où cette disposition n'est pas motivée par des obligations de conformité réglementaire des prestataires de services de paiement (par exemple, la protection des données), la BCE suggère de reconsidérer son inclusion, cette disposition ne devant pas nécessairement être un élément des services d'initiation de paiement.

3.3.7. Enfin, la BCE apprécie le fait que le registre de l'ABE sur les établissements de paiement soit un registre électronique qui peut être actualisé et est facilement accessible via le site internet officiel de l'ABE, ce qui facilite l'accès et la recherche d'informations par les utilisateurs.

3.4. *Pouvoirs d'intervention temporaire de l'ABE*

3.4.1. Aux termes de la proposition de règlement, l'ABE peut, lorsque certaines conditions sont remplies, temporairement interdire ou restreindre dans l'Union un type ou une fonctionnalité spécifique de service ou d'instrument de paiement ou bien de service ou d'instrument de monnaie électronique ([62]). Avant de décider de prendre une mesure en application de la proposition de règlement, il est également envisagé que l'ABE notifie aux autorités compétentes la mesure qu'elle propose. Compte tenu de la compétence de la BCE en matière de surveillance, qui englobe les systèmes de paiement, les instruments de paiement (qui font partie intégrante des systèmes de paiement), les schémas de paiement et les dispositifs de paiement ([63]), la BCE suggère de modifier la proposition de règlement afin d'y inclure l'obligation de consulter la BCE sur toute décision envisagée.

3.5. *Normes techniques de réglementation concernant l'authentification, la communication et les mécanismes de contrôle des opérations*

3.5.1. Il ressort de la proposition de règlement que l'ABE doit élaborer des projets de normes techniques de réglementation en lien avec les exigences relatives à l'authentification forte du client, les exigences techniques applicables aux mécanismes de contrôle des opérations et les exigences applicables aux normes ouvertes communes et sécurisées de communication aux fins de l'identification, de l'authentification, de la notification et de l'information, ainsi que pour la mise en œuvre des mesures de sécurité, entre les prestataires de services de paiement gestionnaires de comptes, les prestataires de services d'initiation de paiement, les prestataires de services d'information sur les comptes, les payeurs, les bénéficiaires et d'autres prestataires de services de paiement ([64]). Il pourrait être utile de préciser le champ d'application de ces projets de normes techniques de réglementation en ce qui concerne les exigences relatives aux normes ouvertes communes et sécurisées de communication, étant donné que diverses dispositions sont directement incluses dans la proposition de règlement. Compte tenu de la compétence de la BCE en matière de surveillance et de la coopération étroite entre la BCE et l'ABE dans les domaines des paiements et de la fraude, la BCE suggère que les projets de normes techniques de réglementation soient élaborés par l'ABE en étroite coopération avec la BCE.

4. **Gestion de change**

4.1. La proposition de règlement vise à permettre la comparabilité des frais de conversion monétaire ([65]). À cet égard, elle prévoit que les frais de conversion monétaire estimés pour les virements et les transmissions de fonds effectués au sein de l'Union et de l'Union vers un pays tiers devraient être exprimés de la même manière, à savoir en marge de pourcentage sur les derniers taux de change de référence de l'euro disponibles émis par la BCE ou la banque centrale concernée. En outre, la proposition de règlement dispose que lorsqu'il est fait référence aux «frais», cela devrait également englober, s'il y a lieu, les frais de «conversion monétaire».

([62]) Voir article 104, paragraphe 4, de la proposition de règlement.
([63]) Voir cadre de surveillance de l'Eurosystème révisé et consolidé pour les instruments, schémas et dispositifs de paiement électronique (cadre PISA), novembre 2021, disponible en anglais sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.
([64]) Voir article 89 de la proposition de règlement.
([65]) Voir considérant 50 et article 13, paragraphe 1, de la proposition de règlement.

4.2. Comme la BCE l'a relevé auparavant ([66]), elle publie depuis 1998 les taux de change de référence de l'euro (aussi appelés «taux de référence de la BCE») selon un cadre défini par le conseil des gouverneurs de la BCE en 1998 et modifié par la suite en 2015 ([67]) (ci-après le «cadre relatif aux taux de change de référence de l'euro»). Les taux de référence de la BCE constituent un bien public fourni aux particuliers et aux institutions ([68]) et sont utilisés par un grand nombre d'institutions. L'objectif du cadre relatif aux taux de change de référence de l'euro est de préserver l'intégrité des taux de référence de la BCE 1) en déconseillant leur utilisation pour des motifs de transactions et 2) en limitant leur utilisation à des fins de référence. L'utilisation des taux de référence de la BCE pour des motifs de transactions est fortement déconseillée et ces taux sont uniquement publiés à des fins d'information ([69]). À cet égard, le cadre relatif aux taux de change de référence de l'euro vise à renforcer la distinction entre les taux de référence de la BCE et les indices de référence de taux de change, qui ont vocation à être utilisés aux fins de transactions.

4.3. La référence aux taux de référence de la BCE dans la proposition de règlement pourrait, contrairement aux objectifs de ces taux, encourager certains acteurs du marché à les utiliser dans le cadre de transactions. Par conséquent, la BCE recommande que la référence qui est faite dans la proposition de règlement aux taux de référence de la BCE ou à un taux de change émis par la banque centrale concernée ([70]) soit supprimée et remplacée par une référence adaptée à un indice de référence de taux de change relevant du champ d'application du règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil ([71]) et dont l'utilisation est appropriée s'agissant de frais de conversion monétaire. L'exactitude et l'intégrité de tels indices de référence, garanties par le régime applicable aux administrateurs des indices de référence introduit par ledit règlement, protègent les intérêts des clients des prestataires de services de paiement et des parties fournissant des services de conversion monétaire.

5. **Considérations relatives aux billets de banque**

5.1. *Disponibilité des espèces dans les magasins de détail (sans achat)*

5.1.1. La BCE comprend que les services pour lesquels des espèces sont fournies dans des magasins de détail à la demande expresse de l'utilisateur de services de paiement, mais indépendamment de l'exécution de toute opération de paiement et sans obligation d'achat de biens et de services, sont exclus du champ d'application de la proposition de règlement ([72]). En outre, la proposition de directive autorise la fourniture d'espèces dans des commerces de détail indépendamment de tout achat, mais prévoit un plafond de 50 EUR par opération de retrait ([73]).

5.1.2. La BCE ne comprend pas tout à fait sur quel fondement un seuil de 50 EUR a été choisi. En particulier, cette limite représente le seuil le plus bas prévu dans l'analyse d'impact accompagnant les actes proposés ([74]). Une telle limite peut entraver la fourniture de ces services par rapport à la fourniture de services de retrait d'espèces à l'achat, qui permet généralement de retirer un montant plus élevé.

([66]) Voir avis CON/2021/3 de la Banque centrale européenne du 25 février 2021 sur une proposition de règlement concernant les paiements transfrontaliers dans l'Union (JO C 65 du 25.06.2021, p. 4).

([67]) Voir cadre de la BCE relatif aux taux de change de référence de l'euro, disponible en anglais sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.

([68]) Voir communiqué de presse de la BCE du 7 décembre 2015, «La BCE apporte des changements concernant les taux de change de référence de l'euro», disponible sur le site internet de la BCE à l'adresse suivante: www.ecb.europa.eu.

([69]) Le cadre relatif aux taux de change de référence de l'euro prévoit expressément que «le terme "taux de référence" renvoie à un taux de change n'ayant pas vocation à être utilisé dans des opérations de marché, ni directement, ni indirectement (comme indice de référence sous-jacent). Ces taux sont publiés aux seules fins d'information.».

([70]) Voir considérant 50, article 5, paragraphe 2, article 7, article 13, paragraphe 1, point f), article 20, point c), v), et article 24, point b), de la proposition de règlement.

([71]) Règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 concernant les indices utilisés comme indices de référence dans le cadre d'instruments et de contrats financiers ou pour mesurer la performance de fonds d'investissement et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE et le règlement (UE) n° 596/2014 (JO L 171 du 29.6.2016, p. 1). Voir également avis CON/2021/3 de la Banque centrale européenne du 25 janvier 2021 sur une proposition de règlement concernant les paiements transfrontaliers dans l'Union (JO C 65 du 25.2.2021, p. 4).

([72]) Voir article 2, paragraphe 2, point e), de la proposition de règlement.

([73]) Voir article 37, paragraphe 1, point b), de la proposition de directive.

([74]) Voir annexe 9, section 3, de l'analyse d'impact accompagnant les actes proposés.

5.1.3. Il est nécessaire de clarifier le régime applicable aux services de fourniture d'espèces dans les magasins de détail sans achat et au-delà du seuil de 50 EUR. Il convient notamment de préciser ce qui suit: 1) si les exigences relatives à la prestation de services de fourniture d'espèces s'appliqueraient aux prestataires de services de paiement qui concluent des accords contractuels avec des commerçants pour exécuter des opérations de retrait d'espèces; et 2) si ces commerçants devraient être traités comme des agents d'un prestataire de services de paiement lorsqu'ils participent à des services de fourniture d'espèces, dans la mesure où ils ne distribuent physiquement de l'argent que pour le compte d'un prestataire de services de paiement. Ces précisions sont également importantes en ce qui concerne les dispositions relatives à la vérification manuelle de l'authenticité et de la qualité des billets en euros distribués aux consommateurs par les commerçants pour le compte des prestataires de services de paiement ([75]). Il convient également de préciser si ces services de fourniture d'espèces dans les magasins de détail sans achat et au-delà du plafond de 50 EUR devraient être considérés comme l'un des services de paiement actuellement énumérés dans la proposition de règlement ([76]), ou s'il y a lieu d'introduire un service de paiement ad hoc. Il convient que les considérations exprimées ci-dessus concernant les retraits d'espèces dans les magasins de détail supérieurs à un plafond de 50 EUR s'appliquent mutatis mutandis à tous les dépôts en espèces effectués dans les magasins de détail.

5.2. *Fournisseurs indépendants de distributeurs automatiques de billets (DAB)*

5.2.1. Afin de garantir un accès adéquat aux espèces et de compléter les points d'accès aux espèces traditionnels fournis par le réseau de DAB exploité par les établissements de crédit, il convient que les fournisseurs indépendants de DAB continuent à être exclus du champ d'application de la proposition de règlement, dans la mesure où ils ne gèrent pas un compte de paiement ou ne fournissent pas un service de paiement supplémentaire énuméré dans la proposition de règlement ([77]). Toutefois, la BCE comprend qu'un traitement plus prudent des fournisseurs indépendants de DAB peut s'avérer nécessaire du point de vue de la surveillance et de la déclaration, permettant ainsi aux ACN d'assurer la surveillance des activités desdits fournisseurs.

5.2.2. En outre, pour lever toute ambiguïté, les fournisseurs indépendants de DAB sont considérés comme des prestataires de services de paiement (non soumis à agrément) soumis aux mesures nécessaires à la protection de l'euro contre le faux monnayage prévues par le règlement (CE) n° 1338/2001 du Conseil ([78]) ainsi qu'à d'autres mesures applicables aux prestataires de services de paiement (par exemple, le cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux).

5.3. *Sociétés de transport de fonds et sociétés de gestion de trésorerie*

5.3.1. Les actes proposés n'excluent pas expressément de leur champ d'application les sociétés de transport de fonds qui transportent physiquement des espèces, tandis qu'une telle exclusion est prévue par la DSP2 ([79]).

5.3.2. Étant donné que la plupart des sociétés de transport de fonds et des sociétés de gestion de trésorerie ne sont pas titulaires d'un agrément en tant qu'établissement de paiement, leur enregistrement potentiel en tant qu'établissement de paiement pourrait avoir une incidence sur le secteur des sociétés de transport de fonds/sociétés de gestion de trésorerie et sur la conduite de leurs activités. En l'absence de toute autre disposition relative aux activités des sociétés de transport de fonds/sociétés de gestion de trésorerie, la BCE comprend que ces services restent hors du champ d'application des actes proposés. Toutefois, afin de mieux préciser le champ d'application respectif des actes proposés, la BCE suggère de maintenir dans la proposition de directive l'exemption prévue par la DSP2 pour le transport physique de billets de banque et de pièces à titre professionnel, y compris leur collecte, leur traitement et leur remise.

6. **Définitions et autres dispositions**

6.1.1. La BCE souscrit à la définition de certains termes figurant dans les actes proposés ainsi qu'aux éclaircissements apportés à certains autres termes déjà définis dans la DSP2 ([80]). Dans le même temps, il convient de réviser la définition de «services de monnaie électronique» afin d'y intégrer le retrait et le remboursement de monnaie électronique, mais uniquement dans la mesure où ceux-ci ne font pas partie de l'opération de paiement elle-même.

([75]) Décision de la Banque centrale européenne 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 euros (BCE/2010/14) (JO L 267 du 9.10.2010, p. 1).
([76]) Voir annexe I de la proposition de règlement.
([77]) Voir annexe I de la proposition de règlement.
([78]) Voir 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).
([79]) Voir article 3, point c), de la DSP2.
([80]) Par exemple, l'introduction de la définition du «mandat» éclaircit la distinction entre les prélèvements et les paiements instantanés au point d'interaction, c'est-à-dire à la fois au point de vente physique et dans le commerce électronique.

6.1.2. En outre, le législateur de l'Union peut souhaiter envisager d'introduire une disposition en vertu de laquelle le payeur et le bénéficiaire se voient accorder des droits et des obligations proportionnés à leur rôle dans le traitement des virements.

6.1.3. La BCE accueille favorablement la définition de «virement instantané», qui gagnerait toutefois à être davantage alignée sur la définition figurant à l'article 2, point 1 *bis*), du règlement (UE) nº 260/2012 du Parlement européen et du Conseil ([81]). Par ailleurs, la BCE souhaiterait obtenir des précisions supplémentaires sur la manière de différencier concrètement les «virements instantanés» des autres virements ainsi que leurs conditions respectives. Il est essentiel que les prestataires de services de paiement veillent à ce que les utilisateurs de services de paiement soient informés à tout moment lorsqu'ils initient un virement instantané, ce qui aidera les utilisateurs de services de paiement à faire la distinction entre ces virements et les autres virements.

6.1.4. La BCE soutient fermement la disposition de la proposition de règlement visant à ce que les prestataires de services de paiement insèrent dans les relevés de compte de paiement les informations nécessaires pour permettre l'identification certaine du bénéficiaire, y compris une référence à sa dénomination commerciale ([82]). À cet égard, il convient d'apporter une modification tendant à ce que la date de réception de l'ordre de paiement soit encore améliorée de sorte que lorsque la date de valeur du débit est différente de la date de réception de l'ordre de paiement, les deux dates soient communiquées au payeur. Enfin, en ce qui concerne la nécessité de garantir la sécurité et l'efficacité des nouveaux instruments de paiement qui deviennent de plus en plus universellement utilisés, la BCE propose que le législateur de l'Union poursuive sa réflexion sur les cas où la proposition de règlement se limiterait strictement aux opérations de paiement par carte. Par exemple, le libellé actuel de la proposition de règlement ([83]) prévoit que le mécanisme par lequel le prestataire de services de paiement du payeur peut bloquer un montant de fonds sur le compte de paiement du payeur proportionnellement au montant des opérations de paiement auquel le payeur peut raisonnablement s'attendre (lorsque ce dernier a donné son consentement au blocage de ce montant) ne s'applique qu'aux opérations de paiement par carte. La BCE estime qu'il est nécessaire d'améliorer la formulation de cette exigence et d'introduire des exigences supplémentaires afin d'englober les cas où l'instrument de paiement n'est pas une carte mais un autre instrument de paiement. La BCE apprécierait donc que des modifications soient apportées à la proposition de règlement afin de garantir que ses exigences s'appliquent également aux instruments de paiement autres que les cartes, conformément à l'évolution des méthodes de paiement.

Lorsque la BCE recommande d'apporter une modification à la proposition de règlement, des suggestions de rédaction précises, accompagnées d'un texte explicatif, sont formulées dans un document de travail technique distinct. Le document de travail technique peut être consulté en anglais sur le site internet EUR-Lex.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 30 avril 2024.

La présidente de la BCE
Christine LAGARDE

([81]) Règlement (UE) nº 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) nº 924/2009 (JO L 94 du 30.3.2012, p. 22).

([82]) Voir article 16 de la proposition de règlement. Au-delà du champ d'application des actes proposés, le législateur de l'Union peut souhaiter réfléchir aux moyens de garantir que les commerçants fournissent à leur prestataire de services de paiement leur dénomination commerciale et leur emplacement commercial, et sont responsables de la mise à jour de ceux-ci.

([83]) Voir article 61 de la proposition de règlement.