



Bruxelles, le 9.1.2014
COM(2013) 937 final

2013/0449 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) n° 260/2012 en ce qui concerne la migration vers un système européen de virements et prélèvements

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Motifs et objectifs de la proposition

Le règlement (UE) n° 260/2012 établit des exigences techniques et commerciales communes pour les virements et prélèvements en euros et constitue à ce titre un élément important de la réalisation d'un espace unique de paiements en euros (SEPA). Ce règlement fixe au 1^{er} février 2014 la date butoir dans la zone euro pour la migration depuis les virements et prélèvements nationaux et intra-européens en euros vers les virements et prélèvements SEPA.

Selon les dernières statistiques de la Banque centrale européenne (BCE), entre octobre et novembre 2013, le taux global de migration dans la zone euro est passé de 59,87 % à 64,1 % pour les virements SEPA, et de 11,52 % à 26 % pour les prélèvements SEPA. Malgré les efforts répétés de la Commission pour sensibiliser les autorités compétentes des États membres et l'importante campagne en faveur de la migration vers le SEPA menée par la Banque centrale européenne et dans de nombreux États membres, les PME, les administrations publiques de petite taille et les autorités locales restent les moins bien préparées à la migration effective. Les efforts de communication du secteur bancaire auprès des PME et les campagnes nationales d'information ne semblent pas avoir produit les effets escomptés, ou tout du moins ces effets n'ont-ils pas eu l'ampleur espérée.

Compte tenu de la lenteur de la migration dans certains États membres en ce qui concerne les virements SEPA, et dans la plupart des États membres en ce qui concerne les prélèvements SEPA, la migration vers le SEPA risque fort de ne pas être intégralement achevée le 1^{er} février 2014. Or il est probable qu'à partir de cette date, puisqu'il s'agit de la date butoir officielle, les banques et les autres prestataires de services de paiement refusent de traiter les anciens types d'opérations de paiement non conformes au SEPA. En l'absence d'une migration complète vers les virements/prélèvements SEPA, des incidents de paiement risquent de se produire et d'entraîner des retards de paiement ou des perturbations du marché, ce dont tous les utilisateurs de services de paiement pourraient pâtir, en particulier les PME et les consommateurs.

Compte tenu de ce problème juridique majeur, dont les conséquences pourraient être graves pour les citoyens et les entreprises, la Commission propose de modifier le règlement (UE) n° 260/2012 en introduisant une clause de maintien des droits acquis autorisant les banques et les autres prestataires de services de paiement à continuer après le 1^{er} février 2014, pendant une période de six mois, de traiter, parallèlement aux virements et prélèvements SEPA, les paiements non conformes au SEPA, en utilisant leurs anciens systèmes de paiement. Une communication claire de cette modification donnera aux utilisateurs de services de paiement l'assurance que leurs paiements continueront d'être traités après le 1^{er} février 2014 et permettra à ceux qui n'ont pas encore migré de le faire aussi rapidement que possible. La date butoir n'est quant à elle pas modifiée et la clause de maintien des droits acquis constitue une mesure exceptionnelle non réitérable. En tout état de cause, il convient de poursuivre les actuelles campagnes d'information sur la migration vers le SEPA. À la fin de la période de maintien des droits acquis, la Commission n'hésitera pas à prendre les mesures nécessaires pour assurer la pleine application du droit de l'Union par les États membres.

Les participants à la réunion de haut niveau sur le SEPA, qui rassemble de hauts représentants de la Banque centrale européenne et des membres des conseils d'administration des banques centrales de l'Eurosystème, ont été consultés sur la présente initiative le 19 décembre 2013.

Compte tenu de ce qui précède et en raison du peu de temps disponible avant le 1^{er} février 2014, le présent règlement doit être adopté d'urgence par le Parlement européen et le Conseil et entrer en vigueur sans délai. Étant donné que le règlement (UE) n° 260/2012 obligerait les prestataires de services de paiement à refuser, après cette date butoir, de traiter les paiements en euros non conformes aux exigences du SEPA, le présent règlement est nécessaire afin d'épargner toute insécurité juridique aux banques et aux autres prestataires de services de paiement, ainsi qu'aux entreprises et aux consommateurs. Si le règlement proposé n'est pas adopté d'urgence, de lourds risques juridiques et techniques pourraient peser sur les opérations de paiement à compter du 1^{er} février 2014.

Contexte général

Le règlement (UE) n° 260/2012, entré en vigueur le 31 mars 2012, a accordé aux acteurs du marché un délai de deux ans pour adapter leurs systèmes de paiement aux exigences du SEPA en matière de virements et de prélèvements. Au cours de ces deux années, la Commission et la BCE, en coordination avec les autorités publiques nationales, ont suivi avec attention les progrès de la migration vers le SEPA. La BCE a périodiquement publié des rapports sur l'état d'avancement de cette migration. Plusieurs réunions du conseil SEPA ont été organisées, durant lesquelles la Commission a discuté des avancées de la migration avec des représentants aussi bien des prestataires que des usagers du marché des paiements, en insistant sur la nécessité d'intensifier les efforts de communication auprès des prestataires de services de paiement, ainsi qu'auprès de toutes les catégories d'utilisateurs de services de paiement (les entreprises, dont les PME, ainsi que les administrations publiques, les consommateurs, etc.). La Commission a organisé, le 30 mars 2012, un atelier consacré à l'interprétation du règlement (UE) n° 260/2012 avec les experts techniques du conseil SEPA, puis un autre, le 12 juillet 2013, avec les représentants des États membres. Elle a également organisé, le 17 avril 2013, une réunion d'un groupe d'experts techniques sur le SEPA. Par ailleurs, la Commission a fait le point sur les avancées dans le cadre du forum européen SEPA, organisé deux fois par an, ainsi que dans le cadre du comité des paiements avec les représentants des États membres. La migration vers le SEPA a figuré à l'ordre du jour de nombreuses réunions techniques de la BCE avec les représentants des banques centrales nationales, ainsi que de certains forums avec des représentants du secteur bancaire.

Face au faible taux de migration annoncé par la BCE dans son rapport de mars 2013 sur la migration vers le SEPA, le Conseil ECOFIN a adopté, le 14 mai 2013, des conclusions détaillées dans lesquelles il insiste sur l'importance de cette migration et appelle les États membres et les acteurs du marché à la soutenir activement et à l'accélérer en prenant les mesures nécessaires. À la suite de ces conclusions du Conseil ECOFIN, la Commission et la BCE ont adressé, le 15 mai 2013, une lettre conjointe aux ministres des finances et aux gouverneurs des banques centrales nationales, dans laquelle elles aussi ont souligné l'importance de la migration vers le SEPA et la nécessité urgente d'agir au niveau national.

2. RESULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTERESSEES ET DES ANALYSES D'IMPACT

2.1. Transmission de la proposition aux parlements nationaux

Les projets d'actes législatifs, y compris les propositions de la Commission, qui sont envoyés au Parlement européen et au Conseil doivent être transmis aux parlements nationaux conformément au protocole (n° 1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé aux traités.

Selon l'article 4 de ce protocole, un délai de huit semaines est observé entre le moment où un projet d'acte législatif est mis à la disposition des parlements nationaux et la date à laquelle il

est inscrit à l'ordre du jour provisoire du Conseil en vue de son adoption ou de l'adoption d'une position dans le cadre d'une procédure législative.

Des exceptions sont toutefois possibles au titre de l'article 4 en cas d'urgence, dont les motifs sont exposés dans l'acte ou la position du Conseil. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à traiter la présente proposition comme un cas d'urgence absolue pour les raisons exposées ci-dessus.

2.2. Consultation d'autres parties intéressées et analyse d'impact

Compte tenu des faibles taux de migration publiés par la BCE en décembre 2013, la Commission et la BCE ont évalué la probabilité que la migration vers le SEPA soit intégralement achevée le 1^{er} février 2014. Cela a été jugé très improbable, même si plusieurs grands utilisateurs de services de paiement, notamment de grands facturiers avec des paiements de masse, ont indiqué qu'ils projetaient de migrer à une date proche de la date butoir.

Bien qu'il soit difficile d'estimer le nombre d'acteurs du marché qui ne seront pas en conformité avec le SEPA à la date butoir légale, il est clair, en particulier en ce qui concerne les virements SEPA, que le taux de migration sera loin d'approcher les 100 %.

Il est probable qu'à partir du 1^{er} février 2014, les banques et les autres prestataires de services de paiement refuseront de traiter les paiements non conformes au SEPA. Le plus grand risque de non-migration concerne les PME, qui sont nombreuses à n'avoir pas encore migré. Compte tenu de ce risque, la BCE a analysé les différents scénarios possibles et leur incidence, ainsi que les solutions envisageables pour remédier à la situation. D'un point de vue technique, les prestataires de services de paiement seraient en mesure de poursuivre le traitement des paiements non conformes en utilisant les anciens systèmes de paiement. En outre, il conviendrait d'identifier les acteurs du marché qui ne se sont pas encore mis en conformité avec le SEPA et de dûment les informer sur la manière de migrer efficacement vers le SEPA.

Bien qu'il soit techniquement envisageable pour les acteurs du marché de mettre en œuvre, avec le soutien des autorités de supervision, des solutions intermédiaires pour surmonter les éventuels problèmes de migration après le 1^{er} février 2014, il existe un véritable risque que cette situation insatisfaisante soit source de confusion pour les consommateurs et pour les autres utilisateurs de services de paiement, et d'insécurité juridique pour les prestataires de services de paiement confrontés à des acteurs du marché n'ayant pas (encore) mis en œuvre ces solutions intermédiaires. Parmi les acteurs du marché qui ne se sont pas mis en conformité avec le SEPA figurent de nombreuses PME. Le fait que leurs anciens types de paiements risquent de ne pas être traités par les banques après le 1^{er} février 2014 pourrait en outre porter préjudice à la réputation de l'Eurosystème dans son ensemble. Même si les solutions intermédiaires sont techniquement réalisables, il est peu probable qu'elles soient mises en œuvre à temps.

Afin d'éviter que la non-conformité au SEPA n'entraîne d'inutiles perturbations des paiements et afin de garantir la sécurité juridique de tous les acteurs du marché, la Commission estime justifiée la proposition d'autoriser, pour une période de temps limitée à six mois, que les anciens systèmes nationaux coexistent, après le 1^{er} février 2014, avec le système des virements et prélèvements SEPA. La durée d'une telle période de transition devrait revêtir un caractère proportionné. L'objectif serait de continuer de pousser les acteurs du marché à migrer le plus tôt possible, tout en garantissant la sécurité juridique et en limitant les coûts que représente, pour les prestataires de services de paiement, le maintien en parallèle de deux systèmes de paiement. Les prestataires de services de paiement ayant déjà migré vers les virements et prélèvements SEPA pourraient envisager de proposer des services de conversion

aux acteurs du marché qui n'ont pas encore migré. Durant la période de transition, les États membres devraient s'abstenir d'appliquer des sanctions aux prestataires de services de paiement qui traitent des paiements non conformes et aux utilisateurs de services de paiement qui n'ont pas encore (entièrement) migré.

L'instauration d'une période supplémentaire exceptionnelle et non réitérable au cours de laquelle le traitement des anciens types de paiements sera toléré permettra en outre une migration progressive. À l'approche de l'échéance, plusieurs grands facturiers ont annoncé qu'ils migreraient à une date proche de la date butoir actuelle du 1^{er} février 2014. Cela risque de créer des goulets d'étranglement, en particulier au niveau des prestataires de services de paiement et des éditeurs de logiciels, qui pourraient être confrontés à des contraintes de capacité.

Compte tenu des taux actuels et du rythme escompté de la migration, une période de maintien des acquis de six mois, jusqu'au 1^{er} août 2014, est considérée comme appropriée. Au cours de cette période, la Commission et la BCE, continueront, en coordination avec les autorités nationales, à suivre de près le processus de migration et se tiendront prêtes à prendre, au besoin, des mesures supplémentaires.

Une analyse d'impact ayant été déjà réalisée pour le règlement (UE) n° 260/2012, la présente proposition n'est pas accompagnée de sa propre analyse d'impact. La présente proposition ne modifie pas la substance dudit règlement et ne soumet les entreprises à aucune obligation supplémentaire. Elle vise uniquement à instaurer une période de transition après la date butoir fixée à l'article 6, paragraphes 1 et 2, du règlement, afin d'éviter toute incertitude juridique aux autorités de surveillance, aux prestataires de services de paiement, aux entreprises et aux consommateurs.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La Commission propose de modifier le règlement (UE) n° 260/2012 par l'instauration d'une clause de maintien des acquis qui autorisera les banques et les autres prestataires de services de paiement à continuer, jusqu'au 1^{er} août 2014, de traiter, parallèlement aux virements et prélèvements SEPA, les paiements non conformes, en utilisant leurs anciens systèmes de paiement actuellement en place. Les acteurs du marché qui ne seront pas prêts pour le système SEPA le 1^{er} février 2014 pourront, grâce à cette modification, continuer à effectuer leurs paiements, et toute gêne pour les consommateurs sera ainsi évitée.

La proposition prévoit l'application de cette modification à compter du 31 janvier 2014. Cette disposition permet également une application rétroactive dans le cas où la proposition ne serait pas adoptée par le Parlement européen et le Conseil avant le 1^{er} février mais juste après cette date. Cela permettra d'éviter un vide législatif à partir du 1^{er} février 2014, qui serait source d'insécurité juridique.

Cette période de transition instaurée pour permettre l'abandon progressif des anciens systèmes est considérée comme une mesure exceptionnelle et ne sera pas prolongée. Sans préjudice des différentes dérogations prévues à l'article 16 du règlement (UE) n° 260/2012, tous les acteurs du marché devront donc se conformer aux exigences SEPA au plus tard le 1^{er} août 2014.

4. INCIDENCE BUDGETAIRE

Le présent règlement n'a pas d'incidence budgétaire pour la Commission.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE) n° 260/2012 en ce qui concerne la migration vers un système européen de virements et prélèvements

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,
vu la proposition de la Commission européenne,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis du Comité économique et social européen¹,
vu l'avis de la Banque centrale européenne²,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire³,
considérant ce qui suit:

- (1) De même que le règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil⁴, le règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil⁵ constitue un élément important de la création d'un espace unique de paiements en euros (SEPA), où il n'existe aucune différence entre les paiements transfrontières et les paiements nationaux en euros. Le principal objectif du règlement (UE) n° 260/2012 est la migration depuis les systèmes nationaux de virements et de prélèvements vers un système harmonisé de virements et prélèvements SEPA, notamment en fournissant aux citoyens de l'Union un numéro de compte bancaire international unique (IBAN) pouvant être utilisé pour tous les virements et prélèvements SEPA libellés en euros.
- (2) Le règlement (UE) n° 260/2012 prévoit que la migration vers le SEPA intervienne au plus tard le 1^{er} février 2014 afin de donner aux prestataires de services de paiement et aux utilisateurs de services de paiement suffisamment de temps pour adapter leurs procédures aux exigences techniques que comporte la migration vers les virements et prélèvements SEPA.

¹ JO C ... du... p. ...

² JO C ... du... p. ...

³

⁴ Règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté et abrogeant le règlement (CE) n° 2560/2001 (JO L 266 du 9.10.2009, p. 11)

⁵ Règlement (UE) n° 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) n° 924/2009 (JO L 94 du 30.3.2012, p. 22).

- (3) Depuis l'adoption du règlement (UE) n° 260/2012, la Commission et la Banque centrale européenne ont suivi de près l'avancement de la migration vers le SEPA. Plusieurs réunions avec les États membres, les pouvoirs publics nationaux et les acteurs du marché ont eu lieu. La Banque centrale européenne a publié périodiquement des rapports d'avancement sur la migration vers le SEPA, s'appuyant sur les données relatives aux paiements collectées par les banques centrales nationales. Ces rapports indiquent que la migration est bien engagée dans un certain nombre de pays membres de la zone euro, dans lesquels le taux de migration pour les virements SEPA est actuellement proche de 100 %. La grande majorité des prestataires de services de paiement ont indiqué s'être déjà mis en conformité avec le SEPA. Toutefois, dans plusieurs autres États membres, les taux de migration sont en deçà des attentes, en particulier en ce qui concerne les prélèvements SEPA.
- (4) En mai 2013, le Conseil ECOFIN a une nouvelle fois rappelé, dans ses conclusions⁶, l'importance que revêt la migration vers le SEPA. Il a noté que la migration vers le SEPA était loin d'être terminée et que pour l'achever à temps, tous les acteurs du marché auraient à fournir des efforts immédiats. Un plan d'action a été adopté, dans lequel les commerçants, les entreprises, les PME et les pouvoirs publics ont été invités à prendre immédiatement les mesures concrètes nécessaires en interne pour adapter leurs processus et à informer leurs clients de leurs coordonnées bancaires IBAN.
- (5) Malgré les efforts considérables déployés ces derniers mois par la Banque centrale européenne, par les États membres et leurs pouvoirs publics nationaux et par les différents acteurs du marché, les dernières statistiques sur la migration montrent que le taux global de migration dans la zone euro n'a progressé que de 40 % en juin à environ 64 % en novembre pour les virements SEPA, et n'a atteint que 26 % pour les prélèvements SEPA. Alors que dans plusieurs États membres, les chiffres nationaux font état d'avancées notables, il reste encore un nombre important d'États membres dont les taux de migration sont très en deçà des attentes. Compte tenu de la lenteur actuelle de la migration dans ces États membres, il est donc fort peu probable que tous les acteurs du marché soient en conformité avec le SEPA d'ici au 1^{er} février 2014.
- (6) À compter du 1^{er} février 2014, les banques et les autres prestataires de services de paiement devront, en vertu de leurs obligations légales, refuser de traiter les virements ou prélèvements non conformes au SEPA, alors même que d'un point de vue technique, comme c'est déjà le cas actuellement, ils seraient en mesure de traiter ces paiements en continuant d'utiliser, parallèlement aux virements et prélèvements SEPA, les anciens systèmes de paiement. En l'absence d'une migration complète vers les virements et prélèvements SEPA, des incidents risquent d'affecter les paiements et d'entraîner leur retard. Tous les utilisateurs de services de paiement, et en particulier les PME et les consommateurs, pourraient en pâtir.
- (7) Il est essentiel d'éviter que le non-achèvement de la migration vers le SEPA au 1^{er} février 2014 n'entraîne inutilement des perturbations des paiements. Les prestataires de services de paiement devraient donc être autorisés, pendant une période de temps limitée, à continuer de traiter les opérations de paiement au moyen de leurs anciens systèmes, parallèlement au système de virements et prélèvements SEPA, comme ils le font actuellement. Il y a donc lieu d'instaurer une période de transition afin de permettre la poursuite de ce traitement parallèle des paiements selon différents formats. Compte tenu des taux actuels et du rythme escompté de la migration, une

⁶ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ecofin/137330.pdf

période de transition supplémentaire exceptionnelle de six mois est appropriée. Ce maintien provisoire des anciens systèmes non conformes au SEPA doit être considéré comme une mesure exceptionnelle et sa durée doit donc être aussi courte que possible, car il est nécessaire que la migration soit rapide et complète pour que les avantages d'un marché intégré des paiements puissent être pleinement exploités. Il importe également de limiter dans le temps le coût que représente, pour les prestataires de services de paiement, le maintien des anciens systèmes de paiement parallèlement au système SEPA. Pendant cette période de transition, les prestataires de services de paiement ayant déjà entièrement achevé leur migration vers le SEPA pourraient envisager de fournir des services de conversion aux utilisateurs de services de paiement qui n'ont pas encore migré. Au cours de la période de transition, les États membres devraient s'abstenir d'appliquer des sanctions aux prestataires de services de paiement qui traitent des paiements non conformes et aux utilisateurs de services de paiement qui n'ont pas encore migré.

- (8) Plusieurs grands utilisateurs d'instruments de prélèvement ont déjà indiqué leur intention de migrer à une date proche de la date butoir. Tout report de ces projets de migration pourrait exercer des tensions temporaires sur les paiements entrants et sur les flux de trésorerie et, partant, sur le niveau de trésorerie des entreprises concernées. Une telle migration tardive à grande échelle risque en outre de créer des goulets d'étranglement, en particulier au niveau des banques et des éditeurs de logiciels, qui pourraient être confrontés à des contraintes de capacité. Ce délai supplémentaire pour le déploiement du nouveau système permettrait une approche plus progressive. Les acteurs du marché qui n'ont pas encore commencé à mettre en œuvre les adaptations nécessaires pour se mettre en conformité avec le SEPA sont invités à le faire dans les meilleurs délais. Les acteurs du marché qui ont déjà commencé à adapter leurs processus de paiement n'en doivent pas moins achever leur migration dans les plus brefs délais.
- (9) Compte tenu de l'objectif général d'une migration coordonnée et intégrée, il convient que la période de transition s'applique aussi bien aux virements SEPA qu'aux prélèvements SEPA. Des périodes de transition différentes pour les virements SEPA et pour les prélèvements SEPA seraient source de confusion pour les consommateurs, les prestataires de services de paiement, les PME ainsi que pour les autres utilisateurs de services de paiement.
- (10) Pour des raisons de sécurité juridique et afin d'éviter toute interruption de l'application du règlement (UE) n° 260/2012, il est nécessaire que le présent règlement entre en vigueur d'urgence et soit applicable à compter du 31 janvier 2014.
- (11) Il y a donc lieu de modifier le règlement (UE) n° 260/2012 en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

À l'article 16 du règlement (UE) n° 260/2012, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Par dérogation à l'article 6, paragraphes 1 et 2, les prestataires de services de paiement peuvent continuer, jusqu'au 1^{er} août 2014, à traiter les opérations de paiement en euros dans des formats différents de ceux requis pour les virements SEPA et les prélèvements SEPA.

Les États membres n'appliquent qu'à compter du 2 août 2014 les règles relatives aux sanctions applicables aux violations de l'article 6, paragraphes 1 et 2, arrêtées conformément à l'article 11.

Par dérogation à l'article 6, paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent, jusqu'au 1^{er} février 2016, autoriser les prestataires de services de paiement à proposer des services de conversion pour les opérations de paiement nationales, aux utilisateurs de services de paiement, qui sont des consommateurs, leur permettant de continuer d'utiliser le numéro BBAN au lieu de l'identifiant de compte de paiement visé au point 1) a) de l'annexe, à condition de garantir l'interopérabilité en convertissant, de manière technique et sûre, les numéros BBAN du payeur et du bénéficiaire sous la forme de l'identifiant de compte de paiement respectif visé au point 1) a) de l'annexe. Cet identifiant de compte de paiement est fourni à l'utilisateur de services de paiement qui initie l'opération, le cas échéant avant que le paiement ne soit exécuté. Dans ce cas, les prestataires de services de paiement n'imposent pas aux utilisateurs de services de paiement de commission ou autres frais directement ou indirectement liés à ces services de conversion.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il s'applique à compter du 31 janvier 2014.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président