

COM(2023) 364 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 juillet 2023

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 juillet 2023

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU
CONSEIL relatif au cours légal des billets de banque et des pièces en euros

E 17986



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 7 juillet 2023
(OR. en)

11603/23

**Dossier interinstitutionnel:
2023/0208 (COD)**

**ECOFIN 754
EF 229
UEM 229
CODEC 1317**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	29 juin 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 364 final
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif au cours légal des billets de banque et des pièces en euros

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 364 final.

p.j.: COM(2023) 364 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.6.2023
COM(2023) 364 final

2023/0208 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif au cours légal des billets de banque et des pièces en euros

{SEC(2023) 257 final} - {SWD(2023) 233 final} - {SWD(2023) 234 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

L'introduction de l'euro en tant que monnaie unique européenne a représenté un immense pas en avant dans le processus d'intégration européenne. Les euros en espèces constituent un moyen de paiement dominant¹, étant donné que les particuliers et les détaillants les utilisent dans leurs opérations quotidiennes pour effectuer des paiements ou rendre la monnaie. Les espèces sont le seul moyen de paiement permettant des paiements directs en personne, avec règlement immédiat et sans intervention d'un tiers ou utilisation d'équipements électroniques.

L'augmentation des paiements électroniques, une tendance qui s'est accélérée avec la COVID-19, a entraîné une diminution générale des paiements en espèces et la réduction des réseaux de distributeurs automatiques de billets (DAB) dans un certain nombre d'États membres fait peser des risques sur l'accès aux espèces. Ainsi, la question de l'étendue et du sens du cours légal des espèces s'est imposée comme un point essentiel de l'agenda politique européen, comme indiqué dans la stratégie de la Commission en matière de paiements de détail et compte tenu du récent arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne en la matière².

Cet arrêt est important car il consacre dans la jurisprudence de la Cour les aspects essentiels de la notion de cours légal, qui, jusqu'à présent, ne figuraient que dans la recommandation de la Commission du 22 mars 2010 concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et pièces en euros³. Bien que le droit de l'Union confère directement un cours légal aux billets et pièces en euros, ni le droit primaire ni le droit dérivé de l'Union ne définissent la notion de cours légal. Dans son arrêt dans les affaires portant sur le cours légal, la Cour de justice a jugé que la notion de «cours légal» des billets de banque en euros consacrée à l'article 128, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est une notion de droit de l'Union devant trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme. La notion de cours légal selon l'interprétation de la Cour de justice implique, pour les billets en euros: i) l'acceptation obligatoire, ii) l'acceptation à la valeur nominale et iii) le pouvoir libératoire⁴, comme le prévoit le point 1 de la recommandation de la Commission de 2010.

Afin de préserver l'effectivité du cours légal des espèces dans la pratique, il est essentiel de garantir la facilité d'accès aux euros en espèces, car si les citoyens n'ont pas accès aux espèces, ils ne seront pas en mesure de payer avec ces espèces, dont l'effectivité du cours légal sera alors compromise.

C'est pourquoi la présente proposition garantit que la forme physique de la monnaie de banque centrale, à savoir les euros en espèces, reste présente, disponible et acceptée par tous les résidents et entreprises de la zone euro.

¹ https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/cash_role/html/index.fr.html

² Voir arrêt du 26 janvier 2021 dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, Dietrich et Häring (EU:C:2021:63).

³ Recommandation de la Commission du 22 mars 2010 concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et pièces en euros (2010/191/UE).

⁴ Voir arrêt du 26 janvier 2021 dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, Dietrich et Häring (EU:C:2021:63, point 49).

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Hormis les dispositions pertinentes des traités (article 3, paragraphe 1, point c) et articles 127 à 133 du TFUE), l'article 11 du règlement (CE) n° 974/98 concernant l'introduction de l'euro, qui donne cours légal aux pièces en euros⁵, la recommandation de la Commission de 2010 et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'euro numérique (adoptée parallèlement à la présente proposition)⁶, il n'existe pas de dispositions dans le domaine d'action concerné, à savoir le droit monétaire dans le cadre de la politique monétaire de la zone euro.

La présente proposition est cohérente avec ces dispositions du droit primaire. En particulier, la présente proposition de règlement est cohérente avec la recommandation de la Commission de 2010, qui énonçait une définition commune de la notion de cours légal. Afin d'assurer la cohérence entre les deux formes de monnaie de banque centrale (euro numérique et euro en espèces), la réglementation applicable à l'euro numérique sera cohérente avec le cours légal des espèces, sans préjudice des différences entre ces formes de l'euro. La présente proposition complète la proposition de règlement établissant l'euro numérique, étant donné que l'euro numérique devrait compléter les espèces et non les remplacer. C'est la raison pour laquelle la Commission présente une proposition législative visant à garantir l'acceptation et la disponibilité des espèces.

Une fois adopté, le règlement proposé remplacera la recommandation de la Commission de 2010, qui deviendra sans objet. La Commission précisera ensuite que la recommandation ne s'applique plus.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente proposition est cohérente avec les autres politiques menées au niveau de l'Union. En particulier, elle cadre avec la stratégie de la Commission en matière de paiements de détail adoptée en septembre 2020.

La présente proposition est également cohérente avec l'acte législatif européen sur l'accessibilité, qui s'applique aux DAB, et avec les efforts déployés par l'Union pour soutenir l'inclusion sociale, notamment dans le contexte du socle européen des droits sociaux. Elle vise à garantir que tous les citoyens de la zone euro bénéficient d'un accès suffisant et effectif aux espèces. Cela est particulièrement important pour les groupes vulnérables qui ont besoin de pouvoir utiliser des espèces à des fins de paiement, à savoir, en général, les personnes âgées, les personnes porteuses d'un handicap qui peuvent avoir des difficultés à accéder aux paiements numériques, les personnes dont les compétences numériques et/ou les revenus sont limités. Ces groupes ont tendance à préférer fortement l'utilisation des espèces pour régler leurs paiements plutôt que les moyens de paiement électroniques. En outre, les personnes exclues financièrement, telles que les personnes non bancarisées, les demandeurs d'asile et les migrants, qui peuvent être dans l'impossibilité d'utiliser les moyens de paiement fournis par le secteur privé ou ne pas le souhaiter, ont également besoin des espèces comme mode de paiement. En outre, les éléments disponibles montrent que les principales raisons pour lesquelles les espèces sont préférées sont i) que les espèces sont considérées comme permettant mieux de se rendre compte de ses propres dépenses et ii) que les espèces sont

⁵ Règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro (JO L 139 du 11.5.1998, p. 1).

⁶ [Recommandation de la Commission du 22 mars 2010 concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et pièces en euros \(europa.eu\)](https://europa.eu/commission/press-room/detail/2020/09/2020-09-23-recommendation-commission-22-march-2010-concerning-scope-and-effects-legal-tender-banknotes-and-coins-euro)

perçues comme anonymes (et protègent donc la vie privée)⁷, tout en ayant pour caractéristique unique de permettre des paiements directs avec règlement immédiat sans qu'il y ait besoin d'un tiers. En ce qui concerne la préservation des espèces en tant que moyen de paiement, l'étude SPACE 2022 de la BCE⁸ montre que 60 % des consommateurs considèrent toujours que la possibilité de payer en espèces est importante ou très importante. Elle confirme qu'«en dépit de l'incidence de la pandémie et des mesures de confinement qu'elle a entraînées et des préférences autodéclarées, une part croissante des consommateurs de la zone euro souhaiterait avoir la possibilité de payer en espèces»⁹.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La présente proposition de règlement est fondée sur l'article 133 du TFUE, qui prévoit l'adoption de mesures, y compris de droit monétaire, qui sont nécessaires pour l'utilisation de l'euro en tant que monnaie unique. Cette disposition du traité reflète la nécessité d'établir des principes uniformes pour tous les États membres dont la monnaie est l'euro, afin de préserver les intérêts généraux de l'Union économique et monétaire et de l'euro en tant que monnaie unique.

• Subsidiarité

Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du TUE, le principe de subsidiarité ne s'applique pas dans les domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, point c), du TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro. Dans ce domaine, aucune action des États membres de la zone euro n'est possible et le principe de subsidiarité ne s'applique donc pas.

• Proportionnalité

La proportionnalité a été dûment prise en considération dans l'analyse d'impact qui accompagne la proposition. Si l'adoption, le cas échéant, de mesures visant à garantir l'acceptation des espèces ou un accès suffisant et effectif aux espèces peut imposer certaines charges aux autorités auxquelles il incombe de prendre ces mesures et aux parties responsables de leur mise en œuvre, ces mesures ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir les objectifs d'acceptation des espèces et d'accès aux espèces, et la proposition laisse aux États membres la possibilité de ne prendre des mesures que lorsqu'elles sont nécessaires et d'adapter les mesures à leur situation nationale particulière. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé à l'article 5 du traité sur l'Union européenne (TUE), la présente proposition de règlement n'excède donc pas ce qui est nécessaire et proportionné pour atteindre ses objectifs.

⁷ Banque centrale européenne (2022), Étude sur les attitudes des consommateurs en matière de paiements dans la zone euro («SPACE», en anglais) https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html#toc7

⁸ [Étude sur les attitudes des consommateurs en matière de paiements dans la zone euro \(en anglais\) – 2022 \(europa.eu\)](https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html#toc7)

⁹ Banque centrale européenne (2022), Étude sur les attitudes des consommateurs en matière de paiements dans la zone euro (en anglais), p. 59 https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html#toc7

- **Choix de l'instrument**

Un règlement du Parlement européen et du Conseil constitue un outil approprié pour contribuer à la création d'un corpus réglementaire unique, parce qu'il est applicable directement et immédiatement et qu'il supprime ainsi la possibilité de différences d'application d'un État membre à l'autre dues à des divergences dans la transposition. Ce choix est cohérent avec l'objectif de la proposition.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**
- **Consultation des parties intéressées**

La stratégie de consultation éayant la présente proposition était composée d'un certain nombre d'initiatives:

- Une consultation ciblée sur un euro numérique a été lancée par la Commission le 5 avril 2022 et s'est achevée le 16 juin 2022. Une section particulière de cette consultation comportait des questions spécifiques sur le cours légal des espèces. La consultation ciblée a permis de recueillir des informations auprès des spécialistes du secteur, des prestataires de services de paiement (notamment des établissements de crédit, de paiement et de monnaie électronique), des fournisseurs d'infrastructures de paiement, des développeurs de solutions de paiement, des commerçants, des associations de commerçants, des autorités de régulation et de surveillance des paiements de détail, des autorités de surveillance anti-blanchiment, des cellules de renseignement financier et d'autres autorités et experts compétents, ainsi qu'auprès d'organisations de consommateurs, afin d'alimenter l'analyse d'impact réalisée par la Commission en vue de la proposition de règlement sur un euro numérique et de la présente proposition. Les principaux résultats de la consultation sont les suivants. Les organisations de consommateurs, un certain nombre d'associations professionnelles et la plupart des professionnels interrogés qui ont exprimé leur point de vue se sont prononcés en faveur d'une action législative au niveau de l'UE visant à renforcer la sécurité juridique et à inscrire le cours légal des euros en espèces dans la législation. D'une manière générale, les participants estiment qu'il convient de tenir compte des éléments pratiques lorsqu'il est question d'autoriser d'autres exceptions au principe général de l'acceptation obligatoire. Les professionnels interrogés semblent partagés en ce qui concerne l'application de sanctions administratives en cas de non-acceptation des espèces, tandis que les associations de consommateurs sont favorables à cette disposition. Les répondants ont montré qu'ils étaient largement favorables, en cas d'adoption d'un règlement de l'UE, à l'interdiction de frais supplémentaires pour les paiements au moyen de billets et de pièces en euros. Dans l'ensemble et au sein de chaque groupe de parties intéressées concerné, à l'exception des établissements financiers, les participants se prononcent également, en cas d'adoption d'un règlement de l'UE, en faveur d'une disposition visant à garantir la disponibilité des espèces, telle que l'obligation pour les États membres d'adopter des règles garantissant un accès suffisant aux espèces et de communiquer ces règles à la Commission et à la BCE. Tous les résultats ont été analysés et pris en considération lors de l'élaboration de l'analyse d'impact et de la présente proposition.
- Les États membres ont eu l'occasion de faire part de leur point de vue lors de diverses réunions du groupe d'experts sur le cours légal de l'euro (ELTEG). Les

discussions ont été confortées par des consultations ciblées des États membres, menées à l'aide de questionnaires. Les discussions du groupe ELTEG ont confirmé l'existence d'une insécurité juridique concernant le cours légal des euros en espèces et de différences dans l'application de ses principes au sein de la zone euro. Le groupe ELTEG a recensé une série de problèmes d'acceptation et de disponibilité des espèces sur le terrain, et son rapport final comprend un ensemble de 25 principes relatifs au cours légal des espèces qui ont été pris en considération lors de l'élaboration de la présente proposition.

- Le 7 novembre 2022, la Commission a organisé une conférence à haut niveau sur l'euro numérique rassemblant des représentants des autorités nationales et de l'UE, des membres du Parlement européen, des représentants du secteur privé, de la société civile et du monde universitaire. Les implications de l'euro numérique pour les euros en espèces ont été évoquées à plusieurs reprises au cours des discussions, principalement pour souligner que l'euro numérique viendrait compléter les espèces.
- Tout au long du processus, la BCE a été étroitement associée aux discussions au niveau technique.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Un certain nombre de contributions et de sources d'expertise ont été utilisées lors de la préparation de la présente initiative, dont les suivantes:

- les éléments probants fournis dans le cadre des différentes consultations énumérées ci-dessus,
- le rapport final du groupe ELTEG III¹⁰,
- le rapport 2022 du comité des paiements de détail en euros (ERPb),
- les enquêtes et documents de travail de la BCE, documents de travail et statistiques des services de la Commission,
- les recherches de la Commission.

- **Analyse d'impact**

La présente proposition est accompagnée d'une analyse d'impact qui a été soumise au comité d'examen de la réglementation (CER) une première fois le 14 octobre 2022. Ce dernier a émis un avis négatif le 18 novembre 2022. L'analyse d'impact a été soumise une nouvelle fois au comité le 23 mars 2023 et a été approuvée le 25 avril 2023. En réponse aux observations du CER, l'analyse d'impact clarifie le lien entre l'initiative relative à l'euro numérique et celle relative au cours légal des espèces, précise les aspects spécifiques de l'initiative sur le cours légal des espèces, et en particulier sur l'accès aux espèces, et donne des exemples du niveau des coûts qu'entraîneraient pour les banques d'éventuelles mesures de l'UE telles que la réintroduction de DAB.

Le cours légal des espèces comporte deux aspects principaux: l'acceptation des espèces et l'accès aux espèces. En l'absence d'action au niveau de l'UE, la mesure dans laquelle les espèces sont acceptées par les entreprises et la capacité des citoyens et des entreprises à obtenir un accès suffisant aux espèces resteront sous-optimales et variables dans les différents

¹⁰ Voir le rapport final issu de la [5^e réunion du groupe ELTEG III](#).

pays de la zone euro, en raison de l'absence d'application et d'interprétation communes de la notion de cours légal.

L'acceptation des espèces est abordée dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et les aspects liés à l'acceptation des espèces qui sont évoqués par l'arrêt de la Cour sont codifiés et clarifiés dans la présente proposition, à savoir: acceptation obligatoire en principe, à la valeur nominale, avec pouvoir libératoire. L'analyse d'impact suggère également que des éclaircissements plus détaillés sur la signification du cours légal devraient être envisagés dans la proposition législative afin de garantir la valeur ajoutée et la sécurité juridique, tout en respectant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En outre, l'analyse d'impact conclut que les niveaux d'acceptation des espèces, y compris la fréquence des exclusions ex ante unilatérales des espèces, devraient faire l'objet d'une surveillance et que des mesures devraient être prises si l'acceptation des espèces n'est pas garantie.

Étant donné que ces questions concernent l'étendue de la notion de cours légal, ses effets et les exceptions à ses aspects essentiels qui sont évoqués par la jurisprudence de la Cour, la législation en la matière est essentiellement une question de clarification et de codification dans l'intérêt de la cohérence et de l'amélioration de la législation, laissant peu de marge de manœuvre quant au choix de la politique à mener.

En ce qui concerne l'accès aux espèces, il existe une marge pour un choix de la politique à mener portant sur la nature et la forme des mesures à prendre, et ces aspects sont donc analysés dans des encadrés tout au long de l'analyse d'impact. Pour que les espèces puissent être utilisées comme moyen de paiement effectif, il convient de garantir l'accès à divers services de traitement des espèces, en particulier aux retraits d'espèces et aux dépôts en espèces sur les comptes de paiement des établissements de crédit. Ces services permettent la circulation des espèces entre les différents acteurs de la société.

L'analyse d'impact a mis en évidence (entre 2016 et 2019) une part croissante de citoyens qui ont exprimé des préoccupations quant à l'accès aux DAB et une situation relativement hétérogène et parfois problématique en ce qui concerne l'accès aux espèces dans les différents États membres. Le risque existe par conséquent qu'il ne soit pas possible de garantir à tous les citoyens de la zone euro l'accès aux services de base de traitement des espèces à des conditions raisonnables, notamment en termes de prix et de distance. Cela pourrait conduire à l'exclusion de groupes vulnérables ayant besoin de pouvoir payer en espèces, ainsi qu'à l'érosion et à la perte progressive du caractère effectif du cours légal des espèces, mais aussi de la possibilité d'y avoir recours comme mode de paiement d'urgence dans des situations de crise. En outre, il convient de noter que les espèces sont considérées par beaucoup comme un mode de paiement présentant des avantages sur le plan social, permettant d'avoir une vue d'ensemble claire des dépenses, avec un degré élevé de facilité d'utilisation, de rapidité, de sécurité et d'anonymat/de respect de la vie privée en matière financière.

Deux options ont été retenues pour traiter les questions relatives à l'accès aux espèces: 1) un instrument non contraignant (par exemple une recommandation de la Commission) ou 2) une obligation juridiquement contraignante pour les États membres dans le cadre de la proposition de règlement relatif au cours légal des espèces à mettre en œuvre par les États membres. Le choix de la première option ne permettrait pas une interprétation uniforme des principes clés du cours légal des espèces. Cela ne répondrait qu'en partie à l'objectif consistant à garantir un accès suffisant aux espèces, et le fait de tolérer un accès insuffisant dans certaines parties de la zone euro pourrait nuire à l'effectivité du cours légal de la monnaie unique. L'analyse d'impact conclut que l'option privilégiée en matière d'accès aux espèces est la deuxième

option, qui garantirait la cohérence du traitement réglementaire des deux formes de l'euro. Les États membres devraient désigner une ou plusieurs autorités nationales compétentes dotées de pouvoirs de surveillance et de réglementation des activités du marché du secteur des espèces, qui devraient surveiller l'accès aux espèces et aux services connexes de traitement des espèces. Les États membres auront la responsabilité d'évaluer rigoureusement à quoi correspond un accès suffisant et effectif dans le contexte propre à chaque pays (c'est-à-dire en tenant compte également de la demande d'accès aux espèces) et le degré d'action nécessaire pour le garantir. La Commission serait en mesure d'analyser si les mesures prises correspondent à l'approche commune du règlement et aux évaluations par les États membres des besoins sur leur territoire. Dans le cadre de son analyse, la Commission consulterait la Banque centrale européenne. Cette option garantirait donc également que le cours légal des euros en espèces soit protégé de manière effective et cohérente dans l'ensemble de la zone euro.

Étant donné que les États membres devraient préciser davantage les mesures qu'ils ont prises afin de garantir l'accès aux espèces, définir des normes géographiques suffisantes pour répondre aux exigences d'accès aux DAB qui correspondent aux besoins de leur population et aux spécificités des niveaux de service de chaque pays, et évaluer quels prestataires de services de paiement sont soumis aux exigences et recommandations en matière d'accès, les éventuelles implications en termes de coûts seraient déterminées par les besoins sur le terrain et les décisions correspondantes des États membres. Si l'accès aux espèces reste suffisant dans un État membre, celui-ci n'aurait pas besoin de prendre de mesures, de sorte qu'il n'y aurait pas de coûts supplémentaires pour les banques. Dans les États membres où l'accès aux espèces s'est déjà considérablement détérioré, les banques pourraient avoir des coûts liés au rétablissement d'un niveau suffisant d'accès aux espèces, mais l'ampleur de ces coûts dépendrait des décisions des autorités nationales concernant les niveaux d'accès suffisants et effectifs, y compris dans le cas où la Commission adopterait un acte d'exécution. Le règlement de l'UE en tant que tel n'imposerait pas directement de coûts aux banques ou aux détaillants.

La présente proposition ne devrait pas avoir d'incidence sur l'environnement et elle est cohérente avec la loi européenne sur le climat. Comme indiqué plus haut, la proposition devrait avoir une incidence sociale positive en renforçant l'inclusion sociale des groupes vulnérables qui ont tendance à être plus dépendants des espèces ou à être exclus du recours aux moyens de paiement électroniques.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La présente initiative n'est pas une initiative s'inscrivant dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT). Elle ne repose pas sur une évaluation d'un règlement existant.

La présente initiative sera largement neutre du point de vue du principe «un ajout, un retrait». Il n'existe actuellement aucune législation de l'UE sur le cours légal des espèces, de sorte qu'il n'existe pas de coûts administratifs qui pourraient être économisés dans ce domaine.

La présente initiative n'impose pas de coûts administratifs nouveaux et importants, par exemple des exigences spécifiques en matière d'étiquetage, de déclaration ou d'enregistrement, qui devraient être compensés par des économies de coûts ailleurs.

- **Droits fondamentaux**

Cette initiative est conforme aux droits fondamentaux. Elle respecte les droits fondamentaux à la liberté d'entreprise (consacrés à l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne) et à la protection des consommateurs (article 38).

En ce qui concerne les autres droits fondamentaux pertinents, les éventuelles limitations découlant du présent règlement sont justifiées par des objectifs d'intérêt général, respectent leur contenu essentiel et respectent le principe de proportionnalité.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Le projet de règlement n'a aucune incidence budgétaire.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

La proposition comprend un plan général de suivi et de réexamen de l'impact du règlement. La Commission sera tenue de procéder à un réexamen du fonctionnement et des effets du présent règlement et de présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil, conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation. Les États membres devraient fournir à la Commission les informations nécessaires à l'établissement dudit rapport.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Objet et champ d'application (articles 1^{er} et 2)

La proposition prévoit des règles détaillées concernant l'étendue et les effets du cours légal des espèces ainsi que l'accès aux billets et pièces en euros. Les règles régissent le règlement des dettes pécuniaires dans la mesure où elles doivent être réglées en espèces lorsqu'il existe une obligation de paiement. La proposition comprend également des règles relatives aux exemptions admissibles, des règles relatives à la surveillance de l'acceptation des espèces et, en particulier, de la fréquence des exclusions ex ante unilatérales des espèces dans la zone euro, ainsi qu'une disposition visant à garantir un accès effectif aux espèces.

Définition du cours légal et exceptions (articles 4, 5 et 6)

La proposition établit, pour la première fois dans le droit dérivé, une définition et une réglementation du cours légal des espèces. Jusqu'à présent, la notion de «cours légal» n'est définie que dans la recommandation de la Commission de 2010 et dans la jurisprudence de la Cour de justice dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, qui interprète la notion de cours légal figurant à l'article 128, paragraphe 1, du TFUE pour les billets en euros. Conformément à cette jurisprudence, l'article 4 définit le cours légal des espèces comme impliquant l'acceptation obligatoire, à la valeur nominale, avec pouvoir libératoire. Le bénéficiaire ne peut refuser des euros en espèces présentés comme paiement que si les parties sont convenues d'un autre moyen de paiement ou qu'une exception s'applique.

L'article 5 définit les conditions dans lesquelles un refus d'accepter des euros en espèces serait juridiquement possible; un tel refus doit être opposé de bonne foi, être fondé sur des motifs légitimes et être conforme au principe de proportionnalité compte tenu des circonstances concrètes dans lesquelles un paiement doit être effectué. La charge de la preuve que ces conditions sont remplies pour de telles exceptions circonstanciées de bonne foi incombe au bénéficiaire. L'article 5 énonce dans une liste non exhaustive deux motifs légitimes pour lesquels les euros en espèces peuvent être refusés, à savoir la présentation de

billets dont la valeur est manifestement disproportionnée par rapport à la valeur du montant à régler et des situations exceptionnelles dans lesquelles, au moment considéré, l'entreprise ne dispose pas d'espèces suffisantes pour rendre la monnaie ou lorsque l'entreprise, à la suite du paiement considéré, ne disposerait plus de suffisamment d'espèces pour rendre la monnaie dans le cadre de ses opérations habituelles.

L'article 6 habilite la Commission à adopter par la voie d'actes délégués, dans le cadre du droit monétaire, des exceptions supplémentaires au principe de l'acceptation obligatoire. Ces exceptions devraient être justifiées et proportionnées, ne devraient pas compromettre l'effectivité du cours légal des euros en espèces et ne devraient être autorisées que si d'autres moyens de paiement des dettes pécuniaires sont disponibles.

Acceptation des paiements en espèces (article 7)

L'article 7 vise à garantir que le principe fondamental du cours légal, à savoir l'acceptation obligatoire, ne soit pas remis en cause par des niveaux élevés de non-acceptation des espèces du fait d'une exclusion unilatérale et ex ante des espèces de la part des entreprises.

Les États membres auraient l'obligation de surveiller le niveau des exclusions ex ante unilatérales des paiements en espèces et de veiller à ce que l'acceptation des espèces respecte le principe de l'acceptation obligatoire des espèces énoncé à l'article 4. Les États membres devraient rendre compte chaque année de leur évaluation à la Commission et à la Banque centrale européenne. Si les niveaux de non-acceptation des espèces sont considérés comme compromettant l'acceptation obligatoire des billets et pièces en euros, les États membres devraient prendre des mesures correctives.

Accès aux espèces (article 8)

L'article 8 établit l'obligation pour les États membres de garantir un accès suffisant et effectif aux espèces sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales. Cela est nécessaire pour préserver l'effectivité du cours légal des euros en espèces dans la pratique.

Les États membres auraient l'obligation de surveiller l'accès aux espèces. Ils devraient également évaluer chaque année la situation sur leur territoire et en rendre compte à la Commission et à la Banque centrale européenne. Si un accès suffisant et effectif aux espèces n'est pas garanti, les États membres devraient prendre des mesures correctives.

Aspects procéduraux (article 9)

Cet article vise à définir les aspects procéduraux afin de mettre effectivement en œuvre les obligations énoncées aux articles 7 et 8. À cet égard, tous les États membres sont tenus de désigner une ou plusieurs autorités nationales compétentes, qui disposeraient des pouvoirs administratifs et réglementaires nécessaires en ce qui concerne l'acceptation des paiements en espèces et l'accès aux espèces.

Les autorités nationales compétentes désignées seraient en droit d'évaluer si le principe de l'acceptation obligatoire des espèces n'est pas remis en cause par des niveaux élevés de non-acceptation du fait d'une exclusion unilatérale et ex ante des espèces de la part des entreprises, et si l'accès aux espèces est suffisant et effectif sur le territoire des États membres. L'évaluation sera fondée sur un ensemble d'indicateurs communs adoptés par la Commission par la voie d'actes d'exécution. Cette évaluation serait communiquée à la Commission conformément à l'article 13. Si les États membres prenaient des mesures correctives en ce qui concerne les obligations qui leur incombent en application des articles 7 et 8, ces mesures correctives devraient être indiquées dans leur rapport annuel. Les États membres ne seraient pas tenus d'adopter des mesures d'exécution si leur évaluation montre

que le principe de l'acceptation obligatoire des espèces n'est pas remis en cause par des niveaux élevés de non-acceptation du fait de l'exclusion unilatérale et ex ante des espèces de la part des entreprises, et si un accès suffisant et effectif aux espèces est garanti sur leur territoire.

Toutefois, lorsque les actions d'un État membre semblent insuffisantes ou si la Commission estime que l'acceptation de paiements en espèces et/ou l'accès suffisant et effectif aux espèces dans un État membre ne sont pas conformes aux obligations énoncées aux articles 7 et 8 en dépit des conclusions du rapport annuel, la Commission est habilitée à adopter des actes d'exécution prévoyant des mesures adéquates et proportionnées qui devraient être adoptées par l'État membre concerné.

Actes délégués et actes d'exécution (articles 10, 11)

La Commission aura le pouvoir d'adopter des actes délégués. L'article 10 précise la procédure à suivre lors de l'adoption d'actes délégués prévue à l'article 6.

L'article 11 dispose que la Commission est assistée par un comité dans le cadre de la procédure relative aux actes d'exécution prévue à l'article 9.

Sanctions (article 12)

Afin de garantir l'application des dispositions du règlement, tout en laissant aux États membres une certaine souplesse quant à la nature des sanctions applicables, l'article 12 prévoit que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas d'infraction au règlement.

Rapports à remettre (article 13)

L'article 13 prévoit que chaque État membre remet à la Commission et à la BCE des rapports annuels sur les exceptions à l'acceptation obligatoire et leur application, sur les données détaillées et l'analyse de la situation dans l'État membre en ce qui concerne l'accès aux espèces et l'acceptation des espèces, ainsi que sur les mesures correctives à prendre en vertu des articles 7 et 8 et sur les sanctions appliquées.

Voies de recours (article 14)

L'article 14 impose aux États membres d'informer les personnes physiques et les entreprises des voies de recours dont elles disposent pour déposer plainte ou introduire une réclamation auprès des autorités compétentes en cas de refus illégal d'accepter des espèces et d'accès insuffisant aux espèces.

Interaction entre les billets et pièces en euros et l'euro numérique (article 15)

L'article 15 exige la convertibilité à parité entre les espèces et l'euro numérique et, pour éviter toute ambiguïté, donne au payeur le droit de choisir de payer en espèces ou en euros numérique lorsque l'acceptation obligatoire des deux s'applique conformément au présent règlement, notamment aux dispositions ayant une incidence sur l'acceptation obligatoire (à savoir les articles 4, 5, 6 et 7), et conformément au règlement établissant l'euro numérique.

Réexamen (article 16)

L'article 16 prévoit que la Commission procède à un réexamen du règlement cinq ans après son entrée en vigueur et fait rapport au Parlement et au Conseil. Les États membres devraient fournir à la Commission les informations nécessaires à l'établissement dudit rapport.

Entrée en vigueur (article 17)

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

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

relatif au cours légal des billets de banque et des pièces en euros

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 133,
vu la proposition de la Commission européenne,
vu l'avis de la Banque centrale européenne,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) En vertu de l'article 3, paragraphe 1, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro.
- (2) Conformément à l'article 128, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à l'article 10 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil¹¹, les billets de banque en euros sont les seuls billets ayant cours légal dans les États membres dont la monnaie est l'euro. En vertu de l'article 11 du règlement (CE) n° 974/98, les pièces libellées en euros sont les seules pièces à avoir cours légal dans les États membres dont la monnaie est l'euro.
- (3) La recommandation de la Commission concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et pièces en euros¹² prévoit une définition commune du cours légal des billets et pièces en euros.
- (4) Dans un arrêt du 26 janvier 2021¹³, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que la notion de «cours légal» mentionnée à l'article 128, paragraphe 1, du TFUE est une notion de droit de l'Union devant trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme¹⁴. En outre, la Cour a considéré que la notion de «cours légal» d'un moyen de paiement libellé dans une unité monétaire signifie que «ce moyen de paiement ne peut généralement être refusé en règlement d'une dette libellée dans la

¹¹ Règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro (JO L 139 du 11.5.1998, p. 1).

¹² JO L 83 du 30.3.2010, p. 70.

¹³ Voir arrêt du 26 janvier 2021 dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2021:63.

¹⁴ Voir arrêt du 26 janvier 2021 dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2021:63, point 45.

même unité monétaire, à sa valeur nominale, [sans frais supplémentaires pour le payeur,] avec effet libératoire»¹⁵. Enfin, la Cour a précisé qu'une obligation d'accepter des billets et des pièces en euros peut, en principe, être restreinte par les États membres dont la monnaie est l'euro en considération de motifs d'intérêt public et en vertu de leurs compétences en dehors du domaine du droit et de la politique monétaires et des autres compétences exclusives de l'Union, sous réserve que ces restrictions soient justifiées par un objectif d'intérêt public et proportionnées à celui-ci¹⁶.

- (5) Les billets et pièces en euros présentés comme moyen de paiement peuvent être refusés exceptionnellement si le refus est opposé de bonne foi, fondé sur des motifs légitimes et des circonstances concrètes échappant au contrôle du bénéficiaire, et si le refus est proportionné. Par exemple, le refus peut être justifié si, pour le règlement d'une dette pécuniaire, le billet en euros présenté est disproportionné par rapport au montant dû au bénéficiaire, comme dans le cas où un billet de deux cents euros est présenté pour le règlement d'une dette inférieure à cinq euros. Conformément au règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, à l'exception de l'autorité émettrice et des personnes spécifiquement désignées par la législation nationale de l'État membre émetteur, nul ne devrait être tenu d'accepter plus de cinquante pièces lors d'un seul paiement.
- (6) Afin de garantir que le principe de l'acceptation obligatoire des paiements en billets et pièces en euros ne soit pas effectivement remis en cause par des refus généralisés et structurels des paiements en espèces, il est nécessaire que les États membres surveillent le niveau des exclusions unilatérales et ex ante des paiements en espèces lorsque les opérations sont effectuées dans des locaux physiques. Par conséquent, les États membres devraient surveiller régulièrement le niveau des exclusions ex ante unilatérales des paiements en espèces lorsque les paiements sont effectués dans des locaux physiques sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales, sur la base d'indicateurs communs permettant des comparaisons entre les États membres. Si, à la lumière de leur évaluation, l'acceptation des paiements en espèces est assurée sur leur territoire, les États membres n'auraient pas besoin d'adopter des mesures spécifiques en ce qui concerne leurs obligations respectives. Toutefois, ils devraient continuer à surveiller la situation. Si un État membre conclut que des exclusions ex ante unilatérales des espèces compromettent l'acceptation obligatoire des paiements en billets et pièces en euros sur tout ou partie de son territoire, il devrait prendre des mesures effectives et proportionnées pour remédier à la situation, telles qu'une interdiction ou des restrictions des exclusions ex ante unilatérales des espèces sur tout ou partie de son territoire, par exemple dans les zones rurales, ou dans certains secteurs jugés essentiels, tels que les bureaux de poste, les supermarchés, les pharmacies ou les établissements de santé, ou pour certains types de paiements jugés essentiels.
- (7) En vue de la mise en œuvre effective de leur obligation de garantir un accès suffisant et effectif aux espèces, les États membres devraient surveiller régulièrement le niveau d'accès aux espèces sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales, sur la base d'indicateurs communs

¹⁵ Voir arrêt du 26 janvier 2021 dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2021:63, point 46.

¹⁶ Voir arrêt du 26 janvier 2021 dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2021:63, points 67 et 68.

permettant des comparaisons entre les États membres. Les indicateurs communs pourraient inclure des facteurs qui influent sur l'accès aux espèces, tels que la densité des points d'accès aux espèces par rapport à la population, les conditions de retrait et de dépôt, y compris les frais, l'existence de différents réseaux avec des modalités d'accès différentes pour les clients, les différences entre les zones urbaines et rurales et selon les conditions socio-économiques, et les difficultés d'accès pour certains groupes de population. Si, à la lumière de leur évaluation, l'accès aux espèces est jugé suffisant et effectif sur leur territoire, les États membres n'auraient pas besoin d'adopter des mesures spécifiques en ce qui concerne leurs obligations respectives. Toutefois, ils devraient continuer à surveiller la situation. Si un État membre conclut que l'accès aux espèces n'est pas suffisant et effectif sur tout ou partie de son territoire, ou risque de se détériorer en l'absence d'action, des mesures correctives appropriées devraient être prises pour remédier à la situation, telles que des exigences en matière d'accès géographique imposées aux prestataires de services de paiement fournissant des services de retrait d'espèces afin qu'ils maintiennent des services de traitement des espèces dans un nombre suffisant de succursales où ils exercent leurs activités, ou par l'intermédiaire d'un agent désigné pour les établissements de crédit uniquement en ligne, ou afin qu'ils maintiennent une densité suffisante de distributeurs automatiques de billets là où ils exercent leurs activités en tenant compte de l'adéquation de la répartition géographique par rapport à la population et en tenant également compte de la mise en commun éventuelle des distributeurs automatiques de billets. D'autres mesures correctives pourraient comprendre des recommandations adressées à des établissements autres que des établissements de crédit, tels que des opérateurs de distributeurs automatiques indépendants, des détaillants ou des bureaux de poste, afin de les encourager à compléter les services de traitement des espèces offerts par les banques.

- (8) La Commission devrait être habilitée à adopter des actes d'exécution concernant un ensemble d'indicateurs communs d'application générale dans la zone euro, qui permettraient aux États membres de surveiller et d'évaluer efficacement l'acceptation des paiements en espèces et l'accès aux espèces sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales. La Commission devrait consulter la Banque centrale européenne en vue de la préparation de ces actes d'exécution.
- (9) Il convient d'habiliter la Commission à adopter des actes d'exécution adressés à un État membre donné lorsque les mesures proposées par cet État membre apparaissent insuffisantes ou lorsque, malgré les conclusions du rapport annuel envoyé par cet État membre, des exclusions ex ante unilatérales des espèces portent atteinte au principe de l'acceptation obligatoire des paiements en billets et pièces en euros et/ou lorsque l'accès aux espèces n'est pas suffisant et effectif. Un tel acte d'exécution pourrait obliger l'État membre concerné à prendre des mesures telles que celles décrites aux considérants 7 et 8, ou des mesures qui ont été jugées efficaces dans d'autres États membres pour faire en sorte que les principes de l'acceptation obligatoire des paiements en espèces ou de l'accès suffisant et effectif aux espèces ne soient pas compromis.
- (10) Conformément au principe de coopération loyale, la Commission, la Banque centrale européenne et les autorités nationales compétentes désignées, dotées des pouvoirs requis en ce qui concerne l'acceptation des paiements en espèces et l'accès aux espèces, ainsi que les activités de marché liées aux espèces du secteur des espèces, devraient collaborer étroitement sur les questions liées à l'acceptation des paiements

en espèces et à l'accès aux espèces. Un dialogue régulier entre ces institutions et autorités, fondé notamment sur les rapports annuels des États membres à la Commission et à la Banque centrale européenne, devrait viser à recenser les cas d'exclusions ex ante unilatérales des espèces de grande ampleur et d'accès insuffisant aux espèces dans des territoires ou régions nationaux spécifiques. Ce dialogue viserait également à concevoir et à adopter des mesures correctives que les États membres devraient adopter afin de se conformer à leurs obligations consistant à garantir l'acceptation des espèces et un accès suffisant et effectif aux espèces.

- (11) Afin que des exceptions supplémentaires à l'acceptation obligatoire des espèces puissent être introduites ultérieurement si elles sont nécessaires, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du TFUE pour compléter le présent règlement en introduisant des exceptions supplémentaires au principe de l'acceptation obligatoire applicables à la zone euro dans son ensemble. La Commission ne peut adopter de telles exceptions supplémentaires que si elles sont nécessaires, proportionnées à leur objectif et préservent l'effectivité du cours légal des euros en espèces. Le pouvoir de la Commission d'adopter des actes délégués en vue de l'introduction d'exceptions supplémentaires à l'acceptation obligatoire des euros en espèces ne devrait pas faire obstacle à la possibilité pour les États membres, en vertu de leur compétence propre dans des domaines de compétence partagée, d'adopter une législation nationale introduisant des exceptions à l'acceptation obligatoire découlant du cours légal dans le respect des conditions fixées par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt rendu dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer». En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.
- (12) Afin d'assurer des conditions uniformes pour les dispositions relatives à l'acceptation des paiements en espèces et à un accès aux espèces suffisant et effectif, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil¹⁷. Il convient d'avoir recours à la procédure consultative pour l'adoption des actes d'exécution relatifs à l'acceptation des espèces et à l'accès à celles-ci, étant donné qu'ils concernent des mesures ayant une faible incidence, à savoir des indicateurs de surveillance de l'acceptation des espèces et de l'accès à celles-ci, ou qu'il s'agit d'actes adressés à des États membres donnés qui, dans certaines circonstances, pourraient devoir adopter des mesures appropriées tenant compte des spécificités de leurs territoires nationaux, de leurs régions et de leurs zones urbaines, conformément au règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil.
- (13) Le présent règlement garantit le plein respect du droit fondamental à la liberté d'entreprise et du droit fondamental à la protection des consommateurs consacrés respectivement aux articles 16 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union

¹⁷ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

européenne. Le présent règlement concerne le mode de paiement préféré dans la monnaie ayant cours légal, que les citoyens peuvent légitimement choisir pour régler leurs dettes. Par conséquent, les mesures prévues par le présent règlement ne concernent que la manière dont les entreprises reçoivent des paiements. L'ingérence dans ces droits fondamentaux est donc indirecte et très limitée. Elle est justifiée par l'objectif d'intérêt général consistant à garantir l'effectivité du cours légal et est proportionnée à cet objectif.

- (14) La part des paiements en espèces par rapport aux paiements électroniques est plus élevée pour certains groupes vulnérables, notamment parmi les personnes âgées, les personnes handicapées et les personnes ayant des compétences numériques limitées et des niveaux de revenus plus faibles. La présente proposition est cohérente avec l'acte législatif européen sur l'accessibilité¹⁸, qui s'applique aux distributeurs automatiques de billets. En outre, les personnes financièrement exclues, telles que les personnes non bancarisées, les demandeurs d'asile et les migrants, qui peuvent ne pas être en mesure ou désireux d'utiliser les moyens de paiement fournis par le secteur privé, ont besoin de pouvoir payer en espèces. Les espèces sont considérées comme offrant une vue d'ensemble claire des dépenses, avec un degré élevé de facilité d'utilisation, de rapidité, de sécurité et de respect de la vie privée. Ces groupes vulnérables risquent davantage de perdre leur accès à un mode de paiement si leur accès aux espèces se détériore. Par conséquent, le présent règlement vise à préserver l'inclusion financière des groupes vulnérables qui ont besoin de pouvoir payer en espèces, en veillant à ce que tous les citoyens de la zone euro soient libres de choisir leur mode de paiement préféré et aient accès aux services de base de traitement des espèces, tout en aidant les États membres à poursuivre les efforts qu'ils déploient pour promouvoir l'inclusion financière numérique, par exemple au moyen de mesures visant à renforcer la culture financière, et spécifiquement numérique, dans les systèmes d'éducation et de formation, ainsi qu'à combler les lacunes dans les infrastructures numériques, notamment dans les zones rurales.
- (15) Conformément au principe de proportionnalité, il est nécessaire et approprié afin de mettre en œuvre l'objectif fondamental consistant à garantir l'acceptation des espèces et l'accès aux espèces d'établir les règles nécessaires. Le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis, conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Objet

Le présent règlement établit des règles détaillées concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et des pièces en euros et l'accès à ceux-ci, comme le prévoient respectivement l'article 128, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 11 du règlement (CE) n° 974/98, afin de garantir l'utilisation effective

¹⁸ Directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (JO L 151 du 7.6.2019, p. 70).

de l'euro en tant que monnaie unique.

Article 2

Champ d'application

1. Le présent règlement s'applique au règlement des dettes pécuniaires dans la mesure où elles doivent être réglées en espèces, en tout ou en partie, lorsqu'une obligation de paiement existe conformément au droit applicable ou aux pratiques juridiques établies. Afin de garantir l'effectivité du cours légal des espèces, le présent règlement s'applique également à l'exclusion ex ante unilatérale des paiements en espèces et à l'accès aux espèces.
2. Le présent règlement ne s'applique pas aux paiements effectués pour des biens ou des services achetés à distance, notamment en ligne.

Article 3

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

1. «espèces»: les billets de banque et pièces en euros;
2. «secteur des espèces»: les établissements de crédit qui proposent des comptes de paiement à des clients et les prestataires de services de traitement des espèces qui participent à la gestion de la distribution et de la circulation des billets et pièces en euros;
3. «établissement de crédit»: un établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 575/2013¹⁹ du Parlement européen et du Conseil;
4. «exclusion ex ante unilatérale des espèces»: une situation dans laquelle un détaillant ou un prestataire de services exclut unilatéralement les espèces en tant que mode de paiement, par exemple en affichant une mention «Pas de paiement en espèces». Dans ce cas, le payeur et le bénéficiaire ne conviennent pas librement d'un moyen de paiement pour un achat;
5. «payeur»: toute personne qui effectue un paiement en euros en espèces;

¹⁹ 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 aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (JO L 176 du 27.6.2013, p. 1).

6. «bénéficiaire»: toute personne qui est le destinataire prévu de fonds ayant fait l'objet d'une opération de paiement en euros en espèces;
7. «valeur nominale»: la valeur en euros d'un billet ou d'une pièce en euros, telle qu'imprimée sur ce billet ou frappée sur cette pièce;
8. «entreprise»: une personne exerçant une activité économique, quelle que soit sa forme juridique, y compris les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique.

Article 4 **Cours légal**

1. Le cours légal des billets et pièces en euros implique leur acceptation obligatoire, à leur valeur nominale, avec pouvoir libératoire.
2. Conformément au principe de l'acceptation obligatoire des espèces, le bénéficiaire ne refuse pas les billets et/ou pièces en euros présentés en paiement pour satisfaire à une obligation de paiement.
3. Conformément au principe de l'acceptation des espèces à la valeur nominale, la valeur monétaire des billets et/ou pièces en euros présentés pour le règlement d'une dette est égale au montant en euros indiqué sur les billets et/ou pièces. Les frais supplémentaires pour le règlement d'une dette avec des billets et pièces en euros sont interdits.
4. Conformément au pouvoir libératoire, un payeur peut se libérer d'une obligation de paiement en présentant au bénéficiaire des billets de banque et des pièces en euros.

Article 5 **Exceptions au principe de l'acceptation obligatoire des billets et pièces en euros**

1. Par dérogation à l'article 4, paragraphe 2, un bénéficiaire a le droit de refuser des billets et pièces en euros dans les cas suivants:
 - a) lorsque le refus est opposé de bonne foi, est fondé sur des motifs légitimes et temporaires et respecte le principe de proportionnalité, compte tenu de circonstances concrètes échappant au contrôle du bénéficiaire;
 - b) lorsque, avant le paiement, le bénéficiaire et le payeur sont convenus d'un autre moyen de paiement.

Aux fins du point a), la charge de la preuve de l'existence de tels motifs légitimes et temporaires dans un cas particulier et du caractère proportionné du refus incombe au bénéficiaire.

2. Aux fins de l'application du paragraphe 1 peuvent constituer des motifs légitimes:
 - i. en ce qui concerne les billets de banque de valeur élevée, le fait que la valeur du billet présenté soit manifestement disproportionnée par rapport au montant à régler;
 - ii. dans des cas exceptionnels, le fait que l'entreprise ne dispose pas des espèces suffisantes pour rendre la monnaie au moment où les espèces sont présentées en paiement, ou la circonstance que l'entreprise, à la suite du paiement considéré, ne disposerait plus d'espèces suffisantes pour rendre la monnaie dans le cadre de ses opérations commerciales quotidiennes.

Article 6

Exceptions supplémentaires, relevant du droit monétaire, au principe de l'acceptation obligatoire des billets de banque et pièces en euros

La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 10 afin de compléter le présent règlement en établissant des exceptions supplémentaires, relevant du droit monétaire, au principe de l'acceptation obligatoire. Ces exceptions supplémentaires sont justifiées par un objectif d'intérêt public et proportionnées à cet objectif, ne compromettent pas l'effectivité du cours légal des euros en espèces et ne sont autorisées que si d'autres moyens de paiement des dettes pécuniaire sont disponibles. Lors de l'élaboration de ces actes délégués, la Commission consulte la Banque centrale européenne.

Article 7

Acceptation des paiements en espèces

1. Afin de garantir l'acceptation des espèces conformément à l'article 4, paragraphe 2, les États membres surveillent l'acceptation des paiements en espèces et le niveau des exclusions ex ante unilatérales des paiements en espèces sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales, sur la base des indicateurs communs adoptés par la Commission, et évaluent la situation.
2. Les États membres notifient les résultats de leur surveillance et de leur évaluation de la situation en ce qui concerne le niveau d'acceptation des paiements en espèces conformément à l'article 9, paragraphe 3.

3. Si un État membre estime que le niveau d'acceptation des paiements en espèces sur son territoire ou sur des parties de celui-ci compromet l'acceptation obligatoire des billets et pièces en euros, il définit les mesures correctives qu'il s'engage à prendre conformément à l'article 9, paragraphe 4.

Article 8

Accès aux espèces

1. Les États membres garantissent un accès suffisant et effectif aux espèces sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales. Afin de garantir un accès suffisant et effectif aux espèces, les États membres surveillent l'accès aux espèces sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales, sur la base des indicateurs communs adoptés par la Commission et évaluent la situation.
2. Les États membres notifient les résultats de leur surveillance et de leur évaluation de la situation en ce qui concerne l'accès aux espèces conformément à l'article 9, paragraphe 3.
3. Si un État membre estime qu'un accès suffisant et effectif aux espèces n'est pas garanti, il définit les mesures correctives qu'il s'engage à prendre conformément à l'article 9, paragraphe 4.

Article 9

Aspects procéduraux

1. En vue de mettre en œuvre les obligations énoncées aux articles 7 et 8, les États membres désignent une ou plusieurs autorités nationales compétentes dotées des pouvoirs requis en ce qui concerne l'acceptation des paiements en espèces et l'accès aux espèces, ainsi que les activités de marché liées aux espèces du secteur des espèces.
2. Aux fins des articles 7 et 8, la Commission adopte des actes d'exécution d'application générale concernant un ensemble d'indicateurs communs que les États membres utilisent pour surveiller et évaluer l'acceptation des paiements en espèces et l'accès aux espèces sur l'ensemble de leur territoire, dans toutes leurs régions, aussi bien dans les zones urbaines que rurales. Ces actes d'exécution sont adoptés [dans les X mois suivant l'entrée en vigueur du présent règlement], conformément à la procédure consultative visée à l'article 11. Lors de l'élaboration de ces actes d'exécution, la Commission consulte la Banque centrale européenne.

3. Les autorités nationales compétentes désignées notifient les résultats de leur surveillance et de leur évaluation de la situation en ce qui concerne les niveaux d'acceptation des paiements en espèces et d'accès aux espèces, en fournissant la motivation et les données fondant leur évaluation, dans un rapport annuel remis à la Commission et à la Banque centrale européenne conformément à l'article 13.
4. Si un État membre estime que le niveau d'acceptation des paiements en espèces compromet l'acceptation obligatoire des billets et pièces en euros ou qu'un accès suffisant et effectif aux espèces n'est pas garanti, il indique dans son rapport annuel les mesures correctives qu'il s'engage à prendre pour se conformer aux obligations énoncées aux articles 7 et 8. Les mesures correctives entrent en vigueur sans retard injustifié.
5. La Commission examine les rapports annuels en étroite concertation avec la Banque centrale européenne. Si les mesures correctives proposées par un État membre conformément au paragraphe 4 apparaissent insuffisantes, ou si la Commission estime que l'acceptation de paiements en espèces ou l'accès suffisant et effectif aux espèces dans un État membre ne sont pas conformes aux obligations énoncées aux articles 7 et 8 en dépit des conclusions du rapport annuel, la Commission adopte des actes d'exécution prévoyant des mesures adéquates et proportionnées qui sont adoptées par ledit État membre dans le délai fixé dans l'acte d'exécution. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure consultative visée à l'article 11.

Article 10

Exercice de la délégation

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter des actes délégués visé à l'article 6 est conféré à la Commission pour une durée indéterminée à compter du *[date d'entrée en vigueur du présent règlement]*.
3. La délégation de pouvoirs visée à l'article 6 peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle n'affecte pas la validité des actes délégués déjà en vigueur.
4. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission consulte les experts désignés par chaque État membre, conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer».

5. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie simultanément au Parlement européen et au Conseil.
6. Un acte délégué adopté en vertu de l'article 6 n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objections dans un délai d'un mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen et au Conseil ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé d'un mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Article 11

Comité

1. La Commission est assistée par un comité. Ledit comité est un comité au sens du règlement (UE) n° 182/2011.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 4 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.

Article 12

Sanctions

Les États membres arrêtent le régime des sanctions [*comprenant des sanctions financières et des amendes non pénales*] à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir la mise en œuvre. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres informent la Commission, dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent règlement, du régime ainsi déterminé et des mesures ainsi prises, de même que, sans retard, de toute modification apportée ultérieurement à ce régime ou à ces mesures.

Article 13

Rapports annuels

1. Les États membres présentent chaque année à la Commission et à la Banque centrale européenne un rapport contenant des informations sur les aspects suivants:
 - a) les exceptions établies au principe de l'acceptation obligatoire et leur application;

- b) des données détaillées et une évaluation de la situation dans l'État membre en ce qui concerne l'acceptation des paiements en espèces et l'accès aux espèces, ainsi que les mesures correctives à prendre en application des articles 7 et 8;
 - c) les sanctions appliquées, comprenant des sanctions financières et des amendes non pénales.
2. Le premier rapport annuel est présenté un an après l'entrée en vigueur du présent règlement. Les rapports annuels ultérieurs sont présentés chaque année après la date d'entrée en vigueur du présent règlement.
3. La Commission examine les rapports annuels en étroite concertation avec la Banque centrale européenne.

Article 14

Obligation des États membres d'informer sur les voies de recours

Les États membres fournissent aux personnes physiques et aux entreprises des informations claires sur les canaux et les voies de recours effectives dont elles disposent pour déposer plainte auprès des autorités nationales compétentes en cas de refus illégal d'accepter des espèces et d'accès insuffisant et inefficace aux espèces.

Article 15

Interaction entre les billets et pièces en euros et l'euro numérique

1. Les billets et pièces en euros sont convertibles à parité en euros numériques et vice-versa.
2. Les bénéficiaires du règlement d'une dette pécuniaire libellée en euros acceptent les paiements en billets et pièces en euros conformément aux dispositions du présent règlement, qu'ils acceptent ou non les paiements en euros numériques conformément au règlement [(UE) XXX/XXX établissant l'euro numérique]. Lorsque l'acceptation des billets et pièces en euros et de l'euro numérique est obligatoire conformément aux dispositions du présent règlement et du règlement [(UE) XXX/XXX établissant l'euro numérique], le payeur a le droit de choisir le moyen de paiement.

Article 16

Réexamen

D'ici le *[cinq ans après l'entrée en vigueur]*, la Commission procède à un réexamen du fonctionnement et des effets du présent règlement et présente un rapport au Parlement européen et au Conseil. Les États membres fournissent à la Commission les informations nécessaires à l'établissement dudit rapport.

Article 17

Entrée en vigueur

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

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans les États membres conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
La présidente

Par le Conseil
Le président