

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

Etablissant des exigences techniques pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009

Position du BEUC

Contact: Anne Fily & Farid Aliyev – financialservices@beuc.eu

Ref.: X/2011/032 - 17/03/11

BEUC, the European Consumers' Organisation

80 rue d'Arlon, 1040 Bruxelles - +32 2 743 15 90 - www.beuc.eu

 EC register for interest representatives: identification number 9505781573-45 

Résumé

Le BEUC accueille favorablement la proposition de règlement établissant des exigences techniques pour les virements et les prélèvements en euros faite par la Commission européenne. Nous sommes globalement très satisfaits du contenu de ce texte qui prend en compte nombre des demandes des consommateurs et devrait certainement contribuer à rassurer les consommateurs, notamment en ce qui concerne les prélèvements SEPA.

Le BEUC soutient le principe de deux dates butoir différentes. Alors que le passage du virement national au virement SEPA pose peu de problèmes aux consommateurs européens, il convient d'améliorer les caractéristiques du prélèvement SEPA (sa sécurité et son coût). Le texte de la Commission apporte les améliorations suivantes:

- *Sécurité des prélèvements SEPA* (Cf. annexe, paragraphe (3), points c) et e); Le consommateur aura la possibilité de demander à sa banque de limiter l'encaissement des prélèvements à un certain montant, ou à une certaine périodicité, ou les deux ; demander à son prestataire de services de paiement (banque) de bloquer n'importe quel prélèvement sur son compte ou de bloquer n'importe quel prélèvement demandé par un ou plusieurs bénéficiaires spécifiés, ou de n'autoriser que les prélèvements demandés par un ou plusieurs bénéficiaires spécifiés.
- *Coût des prélèvements SEPA* (Article 6). Le BEUC accueille favorablement la proposition de la Commission qui propose un système de commissions uniquement en cas d'ordre de paiement rejeté, refusé, retourné ou rectifié (transactions R).

Suggestions du BEUC pour des améliorations supplémentaires:

- *Droit au remboursement (prélèvement SEPA)* : le paragraphe 3(d) de l'annexe doit être amendé afin d'être conforme à l'article 62 de la directive sur les services de paiement. Le droit au remboursement n'est pas octroyé par le bénéficiaire du paiement et ne peut donc être exclu par lui.
- *Coût des prélèvements SEPA* : l'article 6, paragraphe 2, doit être amendé et complété afin de protéger le consommateur contre tout risque d'être tenu responsable pour des transactions R qu'il n'a pas causées.
- *L'utilisation des codes IBAN et BIC* comme seuls identifiants possibles doit être reconsidérée.
- *Des outils facilitant l'usage des identifiants IBAN et BIC* par les consommateurs utilisant des prélèvements et virements sous forme papier sont nécessaires.

La création d'un marché unique des services de paiement en euros (SEPA) est régulièrement présentée comme un projet aussi important que l'introduction de l'euro en 2002. Il s'agit cette fois de remplacer nos services de paiement électroniques actuels, que l'on ne peut le plus souvent utiliser qu'au niveau national, par des services de paiement que l'on pourra utiliser dans 32 pays européens pour tous nos paiements en euros.

Les consommateurs n'étaient pas spécialement demandeurs de ce projet : avec ou sans SEPA, l'essentiel de leurs paiements continueront à se faire sur leur territoire national. L'absence de virement ou de prélèvement européen n'avait jamais constitué un problème pour la très grande majorité d'entre eux.

Pour convaincre les consommateurs d'échanger leurs services de paiement nationaux contre des services de paiement SEPA, il faut qu'ils soient convaincus que ces nouveaux services seront sûrs, efficaces et peu chers.

S'il est bien évidemment encore trop tôt pour déterminer si les consommateurs tireront de réels avantages du SEPA, la proposition de règlement relatif aux virements et aux prélèvements devrait certainement contribuer à rassurer les consommateurs. C'est la raison pour laquelle le BEUC est globalement très satisfait du contenu de ce texte qui prend en compte nombre des demandes des consommateurs.

Par ailleurs, avec ce texte, le SEPA quitte la seule sphère bancaire pour devenir enfin un projet d'intérêt général. Lancé par le secteur bancaire via le Conseil européen des paiements (EPC), le virement et le prélèvement SEPA n'ont pas été initialement conçus pour répondre aux attentes de leurs utilisateurs. Comme l'ont reconnu le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne¹, l'EPC n'a pas été à même d'offrir des services de paiement SEPA d'une qualité suffisante pour entraîner l'adhésion de ses utilisateurs. Les nombreuses suggestions faites par le BEUC comme par d'autres représentants des utilisateurs de services de paiement² pour améliorer notamment l'utilisation et la sécurité du prélèvement ont été ignorées par l'EPC.

¹ Voir les conclusions du Conseil ECOFIN du 2 décembre 2009 sur le SEPA, la résolution du Parlement européen du 3 mars 2010 sur la mise en œuvre du SEPA et la lettre commune de la Commission européenne et de la BCE adressée à l'EPC le 10 mars 2010.

² The Payment Systems End-Users Committee (EUC) inclut les organisations suivantes: BEUC, EACT, EuroCommerce, UEAPME, CEA, EMOTA, FAEP.

Points importants du projet de règlement pour les consommateurs

1. Dates butoir pour la migration des virements et des prélèvements / IBAN & BIC

Le BEUC soutient le principe de deux dates butoir différentes. Le passage du virement national au virement SEPA pose peu de problèmes aux consommateurs européens car le virement est un service de paiement à peu près similaire partout en Europe. Par ailleurs, entré sur le marché beaucoup plus tôt que le prélèvement SEPA, il est déjà connu par un nombre grandissant de consommateurs européens.

Il n'en reste pas moins que la date finale de migration pour les virements doit tenir compte du fait que certains Etats membres sont beaucoup moins avancés que d'autres dans la mise en œuvre du SEPA et que les identifiants IBAN et BIC³ sont complètement inconnus des consommateurs dans certains pays, comme en Allemagne.

L'utilisation du BIC pour des paiements nationaux devrait également être reconsidérée : si les éléments contenus dans l'IBAN permettent d'exécuter correctement les paiements (c.-à-d. identifiez la banque et le numéro de compte), le BIC ne devrait pas être employé au niveau national.

Il est ainsi regrettable que le règlement fasse référence à l'IBAN et au BIC comme seuls identifiants possibles. La directive sur les services de paiement n'en faisait pas mention. Si l'on peut comprendre qu'il soit difficile de prévoir une alternative à ces identifiants à court terme, il devrait être possible de prévoir d'autres formes d'identifiants plus adaptés et surtout moins longs⁴ dans le futur.

En attendant et afin de faciliter l'usage de ces identifiants et éviter les erreurs de saisie, des outils devraient être mis à la disposition de tous les consommateurs qui le souhaitent. Quelques mesures ont été mises en place par le secteur bancaire dans différents pays afin d'aider les consommateurs, comme des convertisseurs automatique de BBAN en IBAN ou la possibilité de conserver de manière automatique les IBAN et BIC des bénéficiaires de paiements récurrents effectués par voie électronique.

Les banques devraient aussi prévoir des outils adaptés aux paiements non électroniques et majoritairement utilisés par des personnes âgées ou par ceux qui n'ont pas accès à leur compte bancaire en ligne.

En revanche, passer du prélèvement national au prélèvement SEPA constitue un changement beaucoup plus substantiel pour la très grande majorité des consommateurs européens (Cf. infra). Avant de parler de date butoir, il convient d'abord d'améliorer les caractéristiques du prélèvement. C'est uniquement lorsque cela aura été fait qu'une date butoir de migration pourra être envisagée.

³ IBAN: International Bank Account Number / Code BIC: Bank Identification Code.

⁴ Certains IBAN ont jusqu'à 34 caractères.

2. Sécurité des prélèvements SEPA

La question de la sécurité des prélèvements SEPA est cruciale pour assurer la confiance des consommateurs dans ces services de paiement.

Les prélèvements nationaux varient beaucoup d'un Etat membre à l'autre. Deux modèles principaux existent :

- un dit « CMF » qui prévoit que le mandat est conservé et géré par le créancier. C'est le modèle unique dans 4 pays européens⁵;
- un dit « DMF » qui prévoit que le mandat est conservé et géré par la banque du débiteur. C'est le modèle unique dans 8 pays européens⁶.

Les deux modèles coexistent dans neuf pays⁷.

L'EPC a unilatéralement décidé que le modèle SEPA serait de type CMF sans que les utilisateurs aient eu leur mot à dire. Or ce modèle, s'il a pu donner satisfaction dans les pays où il est utilisé et où le niveau de fiabilité des créanciers et des prestataires de services de paiements est élevé, est néanmoins celui qui présente le plus de risques en termes de sécurité.

Avec le modèle CMF, la banque du consommateur (la banque du débiteur) n'a pas le contrôle du mandat, ce qui rend la fraude plus aisée. C'est ainsi que dans un récent rapport⁸ qui porte sur le marché britannique, il apparaît qu'en 2010 26 000 britanniques ont été victimes de prélèvements frauduleux régulièrement effectués sur leurs comptes bancaires, pour un montant moyen accumulé de 540 £ (643 €) jusqu'à ce qu'ils aient pu s'en rendre compte et les faire cesser.

Jusqu'à présent, il n'était possible de prélever de l'argent sur le compte d'un consommateur qu'à partir du seul territoire national. En appliquant la règle dite de 'reachability', tout compte bancaire devient désormais accessible de n'importe où. Ce qui augmentera encore le risque de fraude de la part de créanciers malhonnêtes à qui il suffira d'établir de faux mandats basés sur des données bancaires de consommateurs réels pour les prélever indument.

Il s'agit d'un risque qui peut sérieusement mettre à mal la confiance des consommateurs dans le prélèvement SEPA. Lorsqu'un consommateur confie son argent à sa banque, il s'attend à ce que son compte bancaire soit protégé de toute intrusion. Même si la directive sur les services de paiement prévoit que le consommateur a droit à un remboursement des sommes frauduleusement prélevées sur son compte pendant une période de 13 mois⁹, il est aussi nécessaire de prévoir des mesures qui limitent sérieusement le risque de fraude. Un prélèvement frauduleux à un moment où le consommateur accède plus difficilement à son compte bancaire (par ex. vacances, hospitalisation) ou effectué sur le compte d'un consommateur qui ne peut vérifier ses comptes qu'une fois par

⁵ RFA, Espagne, Pays-Bas, et Royaume-Uni (Cf. the second annual progress report on the state of SEPA migration in 2009, European Commission, 9 November 2009).

⁶ Finlande, Grèce, Malte, Slovaquie, Hongrie, Lettonie et Lituanie.

⁷ Autriche, Belgique, France, Italie, Portugal, Danemark, Estonie, Pologne et Suède.

⁸ "The UK's real identity fraud crisis: The rise in fraudulent direct debit payments", Centre for Economic and Business Research Ltd, a report for LV, October 2010.

⁹ Même si les paiements frauduleux ne sont pas concernés par la période de remboursement limitée à 8 semaines, le remboursement après cette période prendra plus de temps, comme c'est déjà le cas en Allemagne.

mois parce qu'ils n'ont accès qu'à des relevés mensuels sous forme papier (par ex. personnes âgées, ménages modestes, zones sans Internet), peut sérieusement mettre en difficulté les finances des consommateurs lésés, empêcher le paiement de factures récurrentes, le remboursement d'un crédit.

La proposition de règlement prévoit un certain nombre de mesures qui doivent permettre aux consommateurs d'avoir un plus grand contrôle de leurs comptes bancaires.

C'est ainsi que le BEUC soutient notamment les mesures (Cf. annexe, paragraphe (3), points c) et e) qui permettent au consommateur de demander à sa banque de:

- limiter l'encaissement des prélèvements à un certain montant, ou à une certaine périodicité, ou les deux ;
- demander à son prestataire de services de paiement (banque) de bloquer n'importe quel prélèvement sur son compte ou de bloquer n'importe quel prélèvement demandé par un ou plusieurs bénéficiaires spécifiés, ou de n'autoriser que les prélèvements demandés par un ou plusieurs bénéficiaires spécifiés.

En revanche, le point d) qui traite des cas où le droit à remboursement ne serait pas possible doit être amendé car il n'est pas en conformité avec l'article 62 de la directive sur les services de paiement. Le droit au remboursement n'est pas octroyé par le bénéficiaire du paiement et ne peut donc être exclu par lui.

Le point d) devrait être rédigé comme suit :

« Dans les cas où l'accord **cadre** entre le payeur (*consommateur*) et ~~le bénéficiaire~~ **son prestataire de services de paiement** (*sa banque*) exclut le droit à remboursement, le prestataire de services de paiement du payeur vérifie, ~~à la demande de ce dernier et~~ avant de débiter son compte, chaque opération de prélèvement soumise pour s'assurer que son montant correspond au montant convenu dans le mandat, sur la base des informations sur le mandat ».

3. Communication des données personnelles dans le cadre du virement

Le paragraphe 2, point d) de l'annexe prévoit que les éléments de données suivants sont fournis par le payeur à son prestataire de services de paiement, lesquels sont transmis au bénéficiaire via la chaîne de paiement, conformément aux dispositions de droit national mettant en œuvre la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données :

- (i) le nom du payeur et/ou le code IBAN du compte du payeur;
- (ii) le montant du virement;
- (iii) le code IBAN du compte du bénéficiaire;
- (iv) le nom du bénéficiaire;
- (v) le libellé d'opération, le cas échéant.

Dans certains pays européens, l'on considère que le n° de compte bancaire est une donnée personnelle particulièrement sensible et qui ne peut être communiquée à des tiers que de manière très restreinte. Au contraire dans d'autres pays, le n° de compte est présent sur les cartes de débit et est facilement communiqué.

Compte tenu du risque de fraude mentionné supra, le BEUC est d'avis que le n° IBAN du payeur ne devrait jamais être communiqué au bénéficiaire de manière automatique et sans son consentement.

4. Commissions d'interchange applicables aux prélèvements

Définir le modèle économique le plus approprié aux prélèvements n'entre pas dans le champ d'action des associations de consommateurs.

Cependant, les associations de consommateurs sont en faveur de systèmes transparents permettant au consommateur de comprendre ce qu'il paie, tant de manière directe qu'indirecte, et quels services sont fournis en échange de son ou ses paiements.

Le système de commissions multilatérales d'interchange par transaction a pour particularité d'être opaque et trompeur pour le consommateur qui ignore le montant de ces commissions, parfois fort élevées par rapport au coût réel de la transaction, et le fait que ces commissions sont répercutées dans le prix des produits et des services qu'il achète.

Le fait que ce type de commissions n'existe que dans six membres de l'UE montre que le prélèvement est viable par d'autres moyens.

Le BEUC accueille donc favorablement la proposition de la Commission qui opte pour un système de commissions en cas d'ordre de paiement rejeté, refusé, retourné ou rectifié (transactions R). Dans le but de protéger le consommateur contre le risque d'être tenu responsable pour des transactions R qu'il n'a pas causées, l'article 6 doit être amendé comme suit (voir a-bis, a-ter et a-quater)¹⁰:

Article 6

Commissions d'interchange applicables aux prélèvements

1. Sans préjudice du paragraphe 2, aucune commission multilatérale d'interchange facturée par opération de prélèvement, ni aucune autre rémunération convenue ayant un objet ou un effet équivalent n'est appliquée aux prélèvements.
2. En ce qui concerne les opérations de prélèvement qui ne peuvent être correctement exécutées par un prestataire de services de paiement parce que l'ordre de paiement est rejeté, refusé, retourné ou rectifié (transactions R), une commission multilatérale d'interchange peut être appliquée si les conditions suivantes sont remplies:

¹⁰ Notre membre allemand VZBV propose les amendements suivants :

(a) Les frais pour des transactions R seront facturés par les prestataires de services de paiement uniquement à la partie qui a initié le prélèvement, c'est-à-dire le bénéficiaire du paiement. Les prestataires de services de paiement ne pourront jamais facturer ces frais au payeur.

(a-bis) Cette disposition est sans préjudice de l'accord éventuellement conclu entre le payeur et le bénéficiaire quant à l'imputation finale des frais.

- (a) l'objectif de l'accord soit d'imputer de manière efficace les coûts à la partie qui a causé la transaction R, tout en tenant compte de l'existence de frais de transaction et de l'objectif de la protection du consommateur;
- (a-bis) Les frais seront facturés au payeur uniquement en cas de fonds insuffisants sur son compte au moment où le prélèvement était effectivement dû;**
- (a-ter) Dans tous les autres cas, les frais seront payés par le bénéficiaire. S'il y a lieu, le problème sera ensuite réglé soit entre le payeur et le bénéficiaire, soit entre la banque du payeur et la banque du bénéficiaire en fonction de celui ou celle qui a causé la transaction R (erreur);**
- (a-quater) Le bénéficiaire, la banque du bénéficiaire ou la banque du payeur ne seront pas autorisés à transférer au payeur des frais pour des transactions R qui ne sont pas causées par le payeur;**
- (b) les commissions soient strictement fondées sur les coûts;
- (c) le niveau des commissions ne dépasse pas le coût effectif du traitement d'une transaction R par le prestataire de services de paiement comparable qui, parmi les parties à l'accord multilatéral représentatives sur le plan du volume d'opérations et de la nature des services, présente le meilleur rapport coût efficacité;
- (d) dès lors que des commissions sont appliquées conformément aux points a), b) et c), les prestataires de services de paiement ne facturent à leurs utilisateurs de services de paiement respectifs aucune autre commission relative aux coûts couverts par ces commissions d'interchange;
- (e) il ne doit pas exister d'alternative pratique et économiquement viable à l'accord collectif qui permettrait un traitement des transactions R aussi efficace ou plus efficace pour un coût identique ou moindre pour les consommateurs.

Aux fins du premier alinéa, seules les catégories de coûts se rapportant directement et de manière incontestable au traitement des transactions R sont prises en considération lors du calcul des commissions de transaction R. Ces coûts sont définis avec précision. La ventilation du montant des coûts, y compris l'identification distincte de chacun de ses composants, fait partie de l'accord collectif afin de permettre une vérification et un contrôle aisés.

- 3. Le paragraphe 1 et les conditions énoncées au paragraphe 2, points a), b) et d) s'appliquent aussi aux accords bilatéraux et unilatéraux ayant un objet ou un effet équivalent.

FIN