COMMISSION EUROPÉENNE
Secrétariat Général

Bruxelles, le 10 octobre 1996

COM(96)499/3

O/96/333

Réunion spéciale des Chefs de cabinet

(Notes de la DG XXIV dans le cadre de la consultation interservices)

PROPOSITIONS DE REGLEMENTS DU CONSEIL SUR L'INTRODUCTION DE L'EURO (ART. 109 1 (4) CE) ET SUR CERTAINES DISPOSITIONS Y AFFERENTES (ART. 235 CE)

Communication de M. le PRESIDENT, M. de SILGUY et M. MONTI

- Cette question est susceptible d'être inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la Commission.

Destinataires : Membres de la Commission
MM. RAVASIO, MOGG, CIOFFI, von MOLTKE, PAPPAS, DEWOST

10/10 '96 THU 09:39 FAX 32 2 2964885 CECAN501081B--02 002

COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNERALE XXIV
Politique des Consommateurs

Le Directeur général

Bruxelles, le 9 octobre 1996
D(96)

Note à l'attention de Monsieur RAVASIO
Directeur Général DG II

Objet : Consultation sur le cadre légal de l'Euro - votre note 2.10.96/II/07528.

Merci de m'avoir fait parvenir pour avis les deux projets de règlement EURO même si le délai de réponse accordé est extrêmement bref. Je vous ai fait parvenir le 3.10 une première note d'avis (cf annexe) qui reste en grande partie d'actualité dans le cadre de cette consultation, les textes ayant été modifiés depuis lors. Vous trouverez ci-dessous des commentaires complémentaires.

1. Remarques générales.
A) Discussions précédentes

Ce dossier avait déjà fait l'objet d'une discussion interservices (document SEC(96) 1096 du 7.06.96) et d'une réunion chefs de cabinet (document (96) 1096/3 du 10.06.96). A cette occasion, plusieurs accords avaient été réalisés. Or, les décisions prises à cette occasion ne sont pas répercutées dans les deux nouveaux textes.

a. Les dérogations aux règles d'arrondissement.
L'article 15 du précédent règlement contenait la mention "Unless otherwise agreed by the parties". Après accord en réunion de chefs de cabinet cette mention devait être supprimée. Or, comme indiqué dans ma note du 3.10 cette mention figure de nouveau dans l'article 5 du règlement sur base de l'article 235.

b. Affichage des prix et transparence.
Compte-tenu de la nécessaire information des consommateurs et de la transparence du processus deux considérants avaient été introduits après la réunion chefs de cabinet (sec (96) 1096/4) :

* "Whereas this regulation defines the monetary law of the Member States which have adopted the single currency, whereas other measures pertaining to different areas of law will, if necessary, have to be laid down separately, in particular as regards the transparency of fees, if any, related to the conversion between national currency units and the euro".

* "Whereas dual price displays in the course of the transitional period would facilitate the adaptation of consumers to the changeover to the euro; whereas further measures at

Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles - Belgique - Bureau: RP-3 6/10
Téléphone: ligne directe (+32-2)295.94.75. standard 299.11.11. Télécopieur: 296.59.78.
Télex: COMEU B 21877. Adresse télégraphique: COMEUR Bruxelles.

09/10 '96 MER 20:18 [TX/RX N° 5548]

Community or national level may be appropriate, taking account of the interests of all parties concerned".

Ces considérants ne se retrouvent pas dans la nouvelle version.
En revanche, une phrase du considérant n°1 du règlement 109 L4 fait référence à ces questions de transparence et d'affichage des prix :
"Whereas measures pertaining to other areas of law will, if necessary, have to be considered such as those concerning double price displays, conversions fees".

Dans la mesure où les considérants 3, 4 et 5 du règlement 235 expliquant bien la nécessité de la sécurité juridique à fournir bien avant le début de la phase III, il me paraîtrait judicieux d'introduire ce dernier considérant sur les autres mesures pertinentes dans le règlement sur base de l'article 235 plutôt que dans le règlement sur base de l'art; 109 L4. Ce texte aurait sa place comme considérant 5 bis. Cette solution refléterait l'accord intervenu en chef de cabinet.

c. Les manipulations de taux de conversion.

Le premier projet de règlement comportait un article qui permettait d'éviter les manipulations de taux de conversion :
"No legal action will be available to enforce any rates other than the conversion rates for any conversions either way between the euro and the ECU or the euro and the national currency units or between those national currency units, unless such a rate was agreed before the adoption of the conversion rates, referred to in articles 3 and 4" (article 11 dans la version du 11.06). Cet article a disparu des deux projets de règlement.

Il est en effet fondamental que ne soit utilisé que le taux de conversion légal. En effet, la pratique courante en la matière est d'inclure des commissions cachées dans les taux de change. Quand un bureau de change affiche ses taux, ceux-ci sont tous frais inclus. Selon la DG XXIV une telle pratique devrait être interdite et les frais éventuels affichés séparément du taux de conversion. Ceci devrait être explicite dans le règlement sur base de l'article 109 L4 où, pour le moins, faire partie des mesures complémentaires annoncées dans le considérant n°1 du règlement 109 L4 et que nous suggérons d'introduire dans le règlement 235.

B) Nature du règlement.

Vos deux projets de règlement comportent à plusieurs reprises l'expression "unless otherwise agreed by the parties". [Règlement 235 - Art. 3 : this provision is subject to anything which parties may have expressly agreed. Art 5 : unless other wise agreed by the parties et considérant 7. Règlement 109 L 4 Art 8 the provision of paragraph 1 are subject to anything which parties may have agreed et considérant 10]. Ce type de dérogation amène à s'interroger sur la nature des règlements. Si les dispositions sont d'ordre public, elles ne peuvent pas souffrir de dérogation.

Le considérant 4 du règlement 235 indique qu'il faut fournir des certitudes juridiques. Le considérant 1 du règlement 109 L4 indique le règlement est une loi monétaire. L'article 6 du 109 L4 fait référence aux lois monétaires des Etats membres. Or une loi monétaire est une loi d'ordre public.

Concrètement cela signifie :
*qu'il n'est pas possible d'y déroger par des conventions particulières.
* que cette loi s'applique à tous les contrats en cours (et pas simplement aux nouveaux contrats).
Il y a donc une contradiction sur la nature juridique de ces deux règlements.
Les dérogations prévues aux articles 3 et 5 du règlement 235 et justifiés par une phrase du considérant 7 (whereas the principle of freedom has to be respected) n'ont pas leur place dans une loi monétaire.

En pratique pour ce qui concerne les consommateurs, ce type de dérogation est la porte ouverte à tous les abus. Les juristes du droit de la consommation savent depuis longtemps que l'égalité contractuelle n'existe pas quand il y a différence de puissance économique entre les contractants. Par exemple aucun consommateur domicilié en Belgique ne connaît les clauses contractuelles des relations avec sa banque puisque ces clauses sont contenues dans un règlement général qui ne lui est même pas remis. Si la banque en application du présent règlement, inclut des dispositions sur l'Euro dans ses clauses contractuelles, celles-ci seront considérées comme "convention entre les parties", dérogations de la règle générale. Par ce type de clause est introduite une grave incertitude juridique contraire au but visé par le règlement.

2. Commentaires par articles :

Règlement 235

Art 3 : Continuité
Comme indiqué dans ma note précédente, il subsiste une ambiguïté concernant la continuité des contrats si les modes de fixation des taux de conversion ne sont pas précisés. Cette ambiguïté ne pourrait être levée que par un considérant sur ce mode de fixation. Ce considérant devrait être plus clair que la deuxième phrase du considérant 6 relative à l'écu.

Autre problème majeur est celui de l'exception prévue par la dernière phrase. Comme précisé ci-dessus, notre position est de supprimer toute forme de dérogation et de considérer ces règlements comme d'ordre public.
"Whereas the principle of freedom of contracts has to be respected" de l'article 3 et la séconde whereas du considérant 7.

Art 4 : Conversion et arrondis
Cet article est incomplet dans la mesure ou il n'a pas pour effet d'empêcher l'utilisation d'un taux de conversion différent de celui qui sera fixé par le Conseil.
Que se passe-t-il si, par exemple, un commerçant utilise un autre taux de conversion de façon à dissuader ses clients de payer en euro? De même, un commerçant voulant faire la promotion de l'Euro pourrait faire une réduction en cas de paiement en euro. Même si cette idée peut paraître sympathique elle ne doit pas être permise car elle aurait pour effet d'accroître la confusion des consommateurs. C'est pourquoi l'article 11 de la version initiale était nécessaire.[1]

[1] Une telle disposition n'empêcherait en rien la pratique de prix d'appel différent

Les alinéa 3 et 4 sont difficilement compréhensibles. L'alinéa 3 indique que le taux de conversion inverse ne pourra pas être utilisé. Mais mathématiquement parlant si on utilise le taux de conversion pour passer de l'Euro à la monnaie nationale, on est obligé d'utiliser le taux inverse (ne serait ce que par division) pour passer de la monnaie nationale à l'Euro.
L'alinéa 4 semble avoir pour but d'empêcher l'établissement et l'utilisation de taux de conversion croisés entre les monnaies nationales et rendre donc obligatoire le passage par les taux euro pour faire les calculs. Mais pourquoi, dans ce cas, prévoir que l'arrondissement se fait à 3 chiffres et non pas à 6 comme pour les autres opérations? Une démonstration mathématique des effets potentiels mériterait d'être fournie dans un exposé des motifs.

*Art 5 : Paiement et Comptabilite des sommes arrondies
"Unless otherwise agreed" avait été supprimé lors de la réunion chefs de cabinet (cf supra).
Un problème subsidiaire est celui de l'affectation des revenus d'arrondi par les gros opérateurs : banques assurances, marchés financiers. Certes, la règle d'arrondi choisie devrait limiter les gains potentiels sur les arrondis. Cependant, le problème risque de se poser. Au Brésil, lors du changement monétaire de 1994, un fonds spécial avait été crée et les sommes affectées à des projets sociaux. Ceci pourrait faire partie des mesures complémentaires à prendre.

Commentaires règlement 109L4

*Article 1 : définition
Période de transition.
Il est indiqué que cette période se termine le 31.12.2001. Les précédents textes comportaient l'expression "au plus tard". Cette formulation est le résultat des décisions de Madrid. En supprimant cette notion la Commission ne respecte pas la décision du Conseil. En revanche, les articles 10 et 11 font référence à cette notion "at the latest". Par ailleurs, plus il n'est pas du tout évident que le 31 décembre (quelle que soit l'année) soit une bonne date. Un tel changement est sur le plan pratique certainement beaucoup plus facile à réaliser un 15 novembre. C'est ce que montre les consultations des consommateurs et des commerçants. Il serait donc souhaitable de laisser la date du passage ouverte.

*Article 2 : euro/cent
Le deuxième considérant indique que la dénomination officielle "cent" n'empêche pas d'utiliser une autre dénomination d'usage commun.
Ce considérant n'est pas cohérent :
* soit, le but est de signifier qu'il n'est pas possible d'empêcher l'usage populaire d'autre vocabulaire. Cela est une évidence
* soit, le but est d'autoriser les Etats membres à favoriser ou à adopter ce type de dénomination. Cette disposition est alors dangereuse : un état membre pourrait-il porter cette dénomination sur ses pièces de monnaies?
Cette phrase devrait être supprimée.

---

en monnaie nationale et en euro : il suffit de convertir le prix d'appel au taux fixé.

*Article 7 :
Cet article confirme la continuité des contrats. Néanmoins, à la différence de l'article 3 du règlement 235, il ne comporte pas de possibilité de dérogation.
Y a-t-il une hiérarchie juridique entre les deux règlements?

*Article 8 :
Cet article est d'une complexité extrême lorsque l'on essaye de l'appliquer concrètement. Il indique tout d'abord (8(1)) que si un instrument de paiement est libellé dans une dénomination il doit être exécuté dans cette dénomination. C'est le principe général. Mais le 8 (2) indique que ce principe ne s'applique pas s'il y a une convention différente entre les parties.
Néanmoins, tout paiement dans une dénomination peut être réalisé dans l'autre dénomination (article 8(3)).
Ce dernier alinéa a été adopté à la demande des banques françaises qui veulent pouvoir réaliser les conversions sans demander l'avis des parties afin de tenir compte du mode de fonctionnement des systèmes de paiements en France.

Prenons un exemple. Un salarié d'une entreprise dont la comptabilité a basculé en Euro le 1.01.99 est payé en Euro. Or, il est probable compte tenu des dispositions transitoires prévues dans le règlement qu'il doive encore payer ses impôts dans l'ancienne dénomination. Rédigera-t-il son virement en euro ou dans l'ancienne dénomination? Question complémentaire : le coût du virement est-il identique dans les deux cas?
Le gouvernement belge a récemment publié les lignes de force financière du schéma national de place (adopté le 2.08 par le Conseil des ministres). Il y est notamment indiqué :
"A partir de 1999 tous les paiements scripturaux pourront, à l'initiative du client, se faire en BEF ou en euro.....". "La conversion des paiements euro/BEF et vice versa n'entraînera aucun frais pour les clients".
C'est à dire le coût du transfert pour le consommateur sera le même quelle que soit la dénomination utilisée.
Enfin le considérant n°8 précise que :
"Whereas thereby a legal equivalence is established between the euro unit ans the national currency unit". Ceci nous semble devoir être interprété comme le fait le schéma de place belge : s'il y a équivalence légale, cela signifie que personne ne peut empêcher le consommateur de choisir la dénomination qu'il utilisera. Il y a donc contradiction avec l'article 8 et l'article 8 est lui même contradictoire.

*Article 9
Cet article établit les limites territoriales de circulation des pièces et billets en monnaies nationales pendant la période de transition en dépit du fait qu'il s'agisse d'images différentes de la même monnaie et d'équivalents légaux.
Néanmoins il n'est pas précisé ce que deviennent les dispositions des lois monétaires des Etats membres qui dans certain cas interdisent le paiement en devise. Les monnaies nationales et l'Euro seront-t-ils ou non, dans les lois monétaires nationales assimilés à une devise étrangère? Ceci pose le problème plus général du "legal tender" et de l'acceptabilité légale des autres instruments monétaires pour éteindre une dette.

Article 10

Cet article prévoit que la répression de la contrefaçon des pièces et des billets appartient aux Etats membres participants. Cette disposition pose problème. La première victime de la contrefaçon est sans conteste le consommateur. (S'il detient une fausse monnaie, il peut être poursuivi pénalement et n'est jamais remboursé s'il a reçu une fausse monnaie). Il importe donc qu'un système efficace de répression soit établi à l'échelle européenne afin de le protéger.

Il est surtout à craindre que des poursuites en ordre dispersé n'aboutissent pas à permettre d'appréhender l'auteur de l'infraction, ou soient en tout cas inefficaces à enrayer les effets de l'infraction. Puisque la monnaie n'est plus nationale, la lutte contre la contrefaçon ne peut plus être nationale. Il est donc indispensable de prévoir que la lutte contre la fraude soit réalisée au niveau communautaire.

Spyros A. PAPPAS

COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GENERALE XXIV
Politique des Consommateurs

Le Directeur général

Bruxelles, le 03.10.96/DGXXIV/DU439
DG XXIV

NOTE À L'ATTENTION DE MONSIEUR G. RAVASIO
DIRECTEUR GÉNÉRAL DG II

Objet : Projet de règlement EURO

Vos services ont distribué le jeudi 26 septembre aux participants au groupe de travail juridique, les deux projets de règlements EURO. Cette nouvelle approche conduit à modifier sensiblement le texte unique précédent puisqu'il introduit une césure temporelle entre les deux textes et des modifications substantielles.

Ce sujet étant inscrit à l'ordre du jour de la Commission le 16 octobre, je déplore qu'un document de cette importance n'ait pas encore donné lieu à une consultation formelle des Directions générales.

Néanmoins, je souhaite à ce stade soulever deux problèmes concernant ces règlements.

* **Continuité et taux de conversion**
L'affirmation du principe de la continuité est une notion importante pour les consommateurs. Cette continuité concerne bien sûr les contrats en monnaies nationales des pays de l'Union mais aussi en écus. Or il n'est indiqué à aucun moment ni dans le règlement basé sur l'article 235, ni dans le règlement basé sur l'article 109 L 4, comment seront fixés les taux de conversion en euro des monnaies nationales.

Si ces taux de conversion des monnaies nationales en EURO sont différents des taux de marché au moment du passage, cela pourrait porter atteinte au principe de la continuité. Toute partie à un contrat qu'il soit opérateur financier ou consommateur (et à fortiori pour celle qui ne serait pas résident d'un pays de l'Union) qui constaterait une "dévaluation" ou une "réévaluation" pourrait légitimement, à notre sens, considérer que le principe de continuité ne s'applique pas. Cette rupture dans l'évolution du taux de change pourrait être interprétée comme une modification substantielle et inattendue à l'économie du contrat existant.

Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles - Belgique - Bureau: RP3 3/10.
Téléphone: ligne directe (+32-2)295.94.75, standard 299.11.11. Télécopieur: 296.32.79.
Télex: COMEU B 21877. Adresse télégraphique: COMEUR Bruxelles.

A ma connaissance, les règles de fixation des taux de conversion n'ont pas encore été fixées par le Conseil et plusieurs options semblent encore ouvertes. Certaines semblent prévoir une fixation ex-ante, d'autres le choix de taux moyens sur une période à définir.

Dans ces conditions deux solutions se présentent :

- S'il y a doute sur les règles de fixation du taux de change, la DG XXIV ne peut accepter que ce règlement soit présenté.

- Si les règles ont été fixées, elles doivent figurer dans un considérant.

* **Dérogation au principe général**

L'article 3 du règlement sur base de l'article 235 prévoit la continuité des contrats, sauf si les parties en ont convenu autrement.

L'article 5 prévoit les règles d'arrondissement sauf si les parties en ont convenu autrement

Cette référence systématique à des conventions contraires ou dérogatoires me semble dangereuse en général et particulièrement inacceptable dans le cas de contrats de consommation. Compte tenu des pratiques, que nous connaissons bien, utilisées par certaines parties puissantes pour modifier unilatéralement les clauses contractuelles dans de nombreux contrats, cette disposition ouvre la porte à de nombreux abus. Les juristes du droit de la consommation savent depuis longtemps que l'égalité contractuelle n'existe pas quand il y a différence de puissance économique entre les contractants.

Certes, nous comprenons le souci qui a présidé à l'introduction d'une telle formulation, à savoir le respect de la volonté des parties. Cependant, est-il acceptable que des parties aient le droit d'avoir dérogé ou de déroger à une règle d'ordre public? Il en va de même pour le choix de taux de conversion autre que celui fixé par le Conseil. Ce point avait été longuement présenté par les représentants des consommateurs lors de l'audition du 6 septembre. Mr Voelker, du Service Juridique, avait alors suggéré que soit modifiée la directive en matière de clauses abusives pour corriger cet aspect.

Or, ceci ne me semble pas apporter de solulion pour deux raisons :

1) il s'agit d'un problème général qui ne touche pas seulement les consommateurs. Quelle est la validité d'un texte d'ordre public si les parties peuvent y déroger? Si dérogation il y a, c'est la crédibilité, intra et extra Union Européenne, du passage à la monnaie unique qui est remise en cause.

2) la directive sur les clauses abusives, ne permet pas pour l'instant de couvrir des abus éventuels qui seraient faits d'une telle dérogation.

En conséquence, nous suggerons que dans l'article 3 et dans l'article 5 :

- soit le membre de phrase "sauf si les parties en ont convenu autrement" soit purement et simplement supprimé.

-soit qu'il soit complété, pour ce qui concerne uniquement l'article 3, comme suit: "sauf si les parties en ont convenu autrement en dehors de toute référence à l'union monétaire, avant l'adoption de ce règlement".

Spyros A. PAPPAS

Copies : J.L. DEWOST, Service Juridique
J. MOGG, DG XV
VON MOLTKE, DG XXIII
M. PASCA-RAYMONDO, Chef de Cabinet BONINO