

## ■ LA LOI SAPIN 2 ANNONCE L'INTÉGRATION EN DROIT FRANÇAIS DES NOUVELLES RÈGLES DU DROIT DU PAIEMENT

Commentaire de Myriam Roussille

**Loi Sapin 2 et droit européen des paiements.** La loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », du 9 décembre 2016<sup>1</sup> annonce la transposition en droit français de plusieurs textes importants du droit européen des paiements : la directive de juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, dite directive « Compte de paiement »<sup>2</sup>, et la directive de décembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, dite « DSP 2 »<sup>3</sup>. Elle habilite le Gouvernement, selon la procédure de 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaire à la transposition de ces textes<sup>4</sup>.

Pour la directive Compte de Paiement, le Gouvernement avait dû préparer sa copie puisque l'ordonnance a été publiée dans la foulée de la loi, à peine quelques jours plus tard (le 22 décembre)<sup>5</sup>. Une opération rapide, réalisée a minima, au motif que le droit français était déjà globalement conforme à la directive, notamment du fait de l'intégration du dispositif de mobilité bancaire par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dite Loi Hamon<sup>6</sup>, et par la loi du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi « Macron »)<sup>7</sup>. Mais nous y reviendrons lors de la prochaine chronique.

Pour la DSP2, le Gouvernement devra s'employer à préparer un texte d'ici le 9 juin 2018<sup>8</sup>.

**Loi Sapin 2 et règlement CMI.** Mais la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique assure surtout l'entrée en effectivité du règlement d'avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte, dit règlement « Commission d'interchange »<sup>9</sup> (ou encore ci-après règlement « CMI »), qui a bouleversé le cadre applicable aux réseaux de carte bancaire. L'objectif des autorités européennes est de créer les conditions économiques de l'ouverture du monde de la carte, en brisant les pratiques anticoncurrentielles qui avaient, par le passé, permis sa concentration. Il redessine toutes les relations qui se nouent à l'occasion des paiements par carte, en posant un cadre contraignant pour les acteurs de ce système. Les commissions d'interchange en sortent plafonnées, tandis que les relations entre les schémas de carte, les banquiers (ou autres prestataires de services de paiement – ci-après « PSP »), les émetteurs, les accepteurs, les bénéficiaires et même les consommateurs (payeurs) sont précisément réglemmentées.

Le règlement CMI renvoyait à chaque État membre le soin d'établir les sanctions applicables aux violations des règles qu'il impose<sup>10</sup>, ainsi celui de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir leur application. L'État français n'était pas en avance puisque le texte européen imposait aux États membres de notifier à la Commission les mesures prises en ce sens au plus tard le 9 juin 2016. C'est donc avec un petit retard, mais avant toutefois le lancement d'un recours en manquement par la Commission européenne, que le législateur a procédé aux adaptations du Code monétaire et financier requises pour assurer l'effectivité du règlement.

Il crée pour ce faire un titre VI consacré aux sanctions administratives au sein du livre III dudit code, lui-même consacré aux services et au sein duquel on trouve naturellement les règles relatives aux services de paiement. Cette « localisation » se justifie par le fait que l'émission de cartes de paiement (qui entre dans la qualification d'instruments de paiement) et l'acquisition d'ordres de paiement (notamment par carte) constituent des services de paiement<sup>11</sup>. Dans un chapitre unique intitulé « Manquements relatifs au règlement (UE) n° 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte », sont ainsi énumérées toutes les sanctions encourues en cas de violation des règles issues du règlement CMI, tandis que l'autorité chargée de prononcer ces amendes administratives est désignée.

1. L. n° 2016-1691, 9 déc. 2016 : JORF du 10 déc.

2. Dir. (UE) 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

3. Dir. (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur. Sur ce texte : P. Storrer et M. Roussille, « L'économie numérique à l'heure de la DSP 2.0 », *Banque et Droit* n° 165 janvier-février 2016, p. 67 ; P. Storrer, « Abécédaire de la DSP 2 », *Revue Banque* n° 793, p. 76 ; et surtout « DSP 2 – le futur du paiement », numéro spécial *Banque et Droit* n° HS 1-2016, juill. 2016.

4. L. n° 2016-1691, 9 déc. 2016, art. 67, 1, 1° pour la transposition de la directive « Compte de paiement » et art. 70, 1° pour la DSP 2.

5. Ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base : JORF 23 déc. 2016. Preuve que tout était prêt le décret d'application a été publié le même jour : Décret n° 2016-1811 du 22 décembre 2016 relatif à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base.

6. L. n° 2014-344, 17 mars 2014. Voir sur le sujet : M. Boccara, E. Jouffin et M. Roussille, « Les mesures d'application de la loi Hamon intéressant le domaine bancaire », *Banque et Droit* n° 161, mai-juin 2015, spéc. p. 54.

7. L. n° 2015-990, 6 août 2015. Voir à cet égard : E. Jouffin, « Loi Macron : principaux impacts en banque de détail », *Banque et Droit* n° 164, novembre-décembre 2015, p. 42.

8. Dix-huit à compter de la promulgation de la loi (intervenue le 9 décembre 2016).

9. Règlement (UE) 2015/751 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 relatif aux commissions d'interchange pour les opérations de paiement liées à une carte : JOUE L 123, 19 mai 2015, pp. 1-15. Sur ce texte : M. Roussille, « Le règlement sur les commissions d'interchange révolutionne le modèle économique de la carte de paiement », *Banque et Droit* n° 162, juillet-août 2015, p. 60.

10. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 14.

11. C. monét. fin., art. L. 314-1, II, 5°.

**Sanctions applicables en cas de violation du règlement CMI.** La loi Sapin 2 prévoit ainsi une série de sanctions administratives énoncées au nouvel article L. 361-1 du Code monétaire et financier, que l'on peut distinguer par montant ou par type d'acteurs concernés.

Les textes consacrent deux catégories d'amendes, des « petites » (15 000 euros pour des personnes morales, ramenés à 3 000 pour des personnes physiques) et de plus importantes (375 000 euros pour des personnes morales, ramenés à 75 000 euros pour les personnes physiques), ce qui donne la mesure de la portée assignée aux règles correspondantes.

**Sanctions de 375 000 euros essentiellement pour les schémas de carte.** Les schémas de paiement sont les géants de l'industrie de la carte que le règlement cherche avant tout à discipliner, en imposant des règles dites « commerciales » (chapitre III du Règlement). Ce sont donc eux qui sont principalement exposés aux amendes les plus conséquentes (375 000 euros). Ils pourront être lourdement verbalisés en cas de manquement aux règles de restrictions territoriales ou de mise en place de licences pour les opérations transfrontalières<sup>12</sup>, s'ils contreviennent aux règles leur imposant de rester séparés des entités de traitement<sup>13</sup> ou encore à l'interdiction d'entraver ou d'empêcher un émetteur de proposer plusieurs marques de paiement (pratique dite du « cobadgeage ») ou même seulement d'orienter les émetteurs ou acquéreurs vers des marques ou applications de paiement données<sup>14</sup>. La violation des règles attachées à l'obligation d'accepter toutes les cartes, qui vaut cette fois non seulement pour les schémas de paiement mais aussi pour les PSP, expose aussi à l'amende de 375 000 euros. Il en va de même de la violation des règles dite « d'orientation », en vertu desquelles les bénéficiaires ne doivent pas être empêchés d'orienter les consommateurs vers l'utilisation d'un instrument de paiement quel qu'il soit, ainsi qu'ils le préfèrent.

**Sanctions de 15 000 euros pour les autres acteurs.** Les PSP sont également visés par les nouvelles sanctions, ce qui se justifie par le fait que le cœur du dispositif institué par le règlement CMI réside dans le plafonnement des commissions d'interchange qu'ils facturent, en tant qu'émetteurs de cartes (prestataire du consommateur) aux PSP des bénéficiaires d'opérations de paiement<sup>15</sup> : 0,2 % pour les cartes de débit 25 et 0,3 % pour les cartes de crédit, voici les montants par opération de paiement au-delà desquels les prestataires ne peuvent pas se faire rémunérer. Les contrevenants s'exposeront désormais à une amende de 15 000 euros d'amende s'il s'agit de personnes morales<sup>16</sup>.

Le règlement CMI vise ensuite à garantir aux consommateurs la possibilité de recourir facilement à plusieurs marques de paiement (règle dite du « cobadgeage »). Si un PSP (futur émetteur) ne les informe pas, clairement et précisément, au préalable, sur toutes les marques de paiement qui sont mises à leur disposition<sup>17</sup>, il encourt le risque d'une amende de 15 000 euros<sup>18</sup>.

De même, les PSP de bénéficiaires s'exposent à cette sanction s'ils ne délivrent pas à leurs clients (commerçants) les informations qu'ils leur doivent après l'exécution de chaque opération de paiement individuelle liée à une carte<sup>19</sup>.

Les acquéreurs, c'est-à-dire les PSP qui traitent les ordres de paiement recueillis par les commerçants bénéficiaires à qui ils ont confié un terminal de paiement ou un dispositif de paiement à distance, supportent quant à eux une obligation de transparence, dite « différenciée »<sup>20</sup>, leur imposant de proposer et indiquer les commissions de services pour chaque catégorie et chaque marque de carte (sauf à ce que le bénéficiaire n'ait admis une facturation groupée). Le non-respect pourra aboutir là encore à une amende de 15 000 euros<sup>21</sup>.

Les commerçants ne sont pas en reste, car le règlement CMI les contraint aussi à certaines diligences de nature informative, qu'il fallait assortir de sanctions pour les rendre effectives : le défaut d'affichage des cartes non acceptées au point de vente ou sur le site de vente en ligne<sup>22</sup> les exposera à une sanction de 3 000 euros s'il s'agit de personnes physiques ou de 15 000 euros s'il s'agit de personnes morales.

**Compétence de la DGCCRF.** La loi Sapin 2 désigne l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation (c'est-à-dire la DGCCRF) comme autorité compétente pour prononcer les amendes administratives prévues à l'article L. 361-1 du présent code<sup>23</sup>. Celle-ci devra se conformer aux règles fixées par le Code de la consommation pour les procédures de sanctions administratives<sup>24</sup>. Afin d'assurer la coordination avec les autorités chargées de contrôler, sur le terrain disciplinaire, les acteurs concernés (schémas de paiement et PSP), le législateur a aussi prévu que la DGCCRF déterminerait, par convention avec la Banque de France et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, les conditions dans lesquelles elle peut avoir recours à leur concours pour procéder, dans la limite de leurs compétences respectives, à des expertises nécessaires au contrôle du règlement CMI<sup>25</sup>. ■

12. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 6.

13. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 7, al. 1 à 5.

14. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 8.1 et 8.3 à 8.6.

15. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 3 à 5.

16. La sanction est ramenée à 3 000 euros pour une personne physique : C. monét. fin., art. L. 361-1, 1° et 15 000 euros pour une personne morale, s'agissant des articles 3 à 5, du 2 de l'article 8, de l'article 9, du 4 de l'article 10 et du 1 de l'article 12 du même règlement.

17. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 8, al. 2.

18. C. monét. fin., art. L. 361-1, 1°.

19. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 12.

20. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 9.

21. C. monét. fin., art. L. 361-1, 1°.

22. Règl. (UE) 2015/751, 29 avril 2015, art. 10.4.

23. C. monét. fin., art. L. 361-2.

24. C. cons., art. L. 522-1.

25. C. monét. fin., art. L. 631-1 II in fine.