

Bruxelles, le 1^{er} avril 2022
(OR. en)

7781/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0106(NLE)**

**ECOFIN 296
UEM 49**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 1^{er} avril 2022

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du
Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2022) 163 final

Objet: Proposition de recommandation du Conseil relative à la conversion des
billets de banque libellés en hryvnias dans la monnaie des États
membres d'accueil au profit des personnes fuyant la guerre en Ukraine

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 163 final.

p.j.: COM(2022) 163 final



Bruxelles, le 1.4.2022
COM(2022) 163 final

2022/0106 (NLE)

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative à la conversion des billets de banque libellés en hryvnias dans la monnaie des États membres d'accueil au profit des personnes fuyant la guerre en Ukraine

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

En réaction au déclenchement de l'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie le 24 février 2022, le Conseil européen, dans ses conclusions publiées le même jour, a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie (ci-après la Russie) contre l'Ukraine, soulignant la violation flagrante du droit international et des principes de la charte des Nations unies et le risque pour la sécurité et la stabilité européennes et mondiales.

Face à un acte d'agression sans précédent de la part de la Russie, l'Union a montré, et continuera de montrer, son soutien résolu à l'Ukraine et à ses citoyens. La présente proposition s'inscrit dans le cadre de la réponse de l'Union aux personnes qui fuient l'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie.

Depuis cette invasion, plus de 4 millions de personnes sont arrivées dans l'Union en l'espace de quelques semaines à peine. L'ampleur et le rythme de ces arrivées sont sans précédent. Leur nombre devrait encore augmenter.

La décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil¹ a constaté l'existence d'un afflux massif dans l'Union de personnes déplacées qui ont dû quitter l'Ukraine en raison d'un conflit armé et a instauré une protection temporaire au profit des personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

Les personnes déplacées bénéficiant d'une protection temporaire ou d'une protection adéquate en vertu du droit national, conformément à la directive 2001/55/CE² et à la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil, ont des besoins de liquidités urgents pour couvrir des dépenses essentielles. Un grand nombre d'entre elles sont arrivées avec des billets libellés en hryvnias, mais éprouvent d'extrêmes difficultés à convertir ces billets dans la monnaie de l'État membre d'accueil. La Banque nationale d'Ukraine a suspendu l'échange des billets en hryvnias contre des devises afin de protéger les réserves de change limitées de l'Ukraine. L'incertitude extrême qui entoure le futur taux de change entre la monnaie de l'État membre d'accueil et la hryvnia empêche de fait les établissements de crédit d'accepter d'échanger les billets en hryvnias, même avec une décote.

Les États membres ont déployé des efforts considérables pour mettre en place une aide humanitaire en faveur des personnes qui fuient l'Ukraine. Un certain nombre d'États membres ont cherché à compléter ces efforts par des initiatives destinées à faciliter l'échange de billets en hryvnias contre des billets libellés en monnaie de l'État membre d'accueil afin d'aider les personnes déplacées en provenance d'Ukraine à subvenir à leurs besoins, notamment lorsqu'elles voyagent à travers l'Union.

¹ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

² Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

L'objectif de la présente proposition est de promouvoir une approche coordonnée pour des dispositifs nationaux potentiels visant à offrir aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine les mêmes conditions de conversion en monnaie locale de leurs billets libellés en hryvnias, indépendamment de l'État membre qui les accueille.

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

La présente proposition est pleinement conforme à l'acquis de l'UE en matière d'asile, notamment à la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, ainsi qu'à la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire. Elle rejoint également l'objectif de l'Union consistant à mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice ouvert à ceux qui, poussés par les circonstances, recherchent légitimement une protection dans l'Union.

Les éléments de la proposition cadrent également avec le pacte sur la migration et l'asile de septembre 2020 et avec les propositions législatives qui l'accompagnent.

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

La présente proposition est cohérente avec l'action extérieure de l'Union, notamment sous la forme de sanctions de l'UE et d'autres mesures restrictives. La présente proposition fait partie d'un vaste ensemble de mesures prises par l'Union pour réagir à l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition est fondée sur l'article 292 du TFUE, en liaison avec l'article 78, paragraphe 1, et paragraphe 2, point c), du TFUE. Conformément à l'article 78, paragraphe 1, du TFUE, L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents. En application de l'article 78, paragraphe 2, point c), du TFUE, aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un régime d'asile européen commun comportant un système commun visant, en cas d'afflux massif, une protection temporaire des personnes déplacées.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La présente proposition est conforme au principe de subsidiarité prévu à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne. La proposition promeut une approche coordonnée de tous les États membres afin d'assurer aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine le même traitement pour la conversion en monnaie locale de leurs billets libellés en hryvnias, quel que soit l'État membre qui les accueille, d'assurer l'égalité des conditions de

concurrence entre les établissements de crédit et d'empêcher d'éventuels comportements spéculatifs sur le marché.

- **Proportionnalité**

La présente proposition est conforme au principe de proportionnalité prévu à l'article 5, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne. Ni le contenu ni la forme de la présente proposition de recommandation n'excèdent ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. Les engagements que prendraient les États membres sont de nature volontaire et chaque État membre reste libre de décider s'il souhaite mettre en place de tels dispositifs nationaux.

- **Choix de l'instrument**

Une recommandation du Conseil est un instrument approprié dans le domaine. Elle repose sur le corpus existant de la législation de l'Union européenne et s'inscrit dans le prolongement des instruments disponibles pour l'action de l'Union dans le domaine du régime d'asile européen commun. Elle énonce des mesures à envisager par les États membres, mais fournit à ceux-ci des orientations souples en ce qui concerne le choix et la conception des mesures.

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**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées et obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet.

- **Analyse d'impact**

La proposition contient des recommandations en vue de la mise en place de dispositifs nationaux visant à résoudre les difficultés liées à la conversion de billets de banque libellés en hryvnias, par les personnes déplacées qui ont dû quitter l'Ukraine en raison de l'invasion de ce pays par la Russie, dans la monnaie locale de l'État membre qui accueille ces personnes. Toutefois, étant donné que ces orientations sont souples quant au choix et à la conception des mesures, une analyse d'impact n'est pas nécessaire.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

La présente proposition respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, en particulier, par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les obligations découlant du droit international, y compris la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle que modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente proposition de recommandation ne nécessite pas de ressources du budget de l'UE.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

Sans objet.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

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

Le point 1 indique l'objectif et le champ d'application de la présente recommandation.

L'objectif de la présente recommandation est de permettre aux personnes déplacées bénéficiant d'une protection temporaire ou d'une protection adéquate en vertu du droit national, au sens de l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil, d'échanger plus facilement leurs billets de banque en hryvnias contre la monnaie locale de l'État membre qui les accueille.

Le point 2 recommande aux États membres de mettre en place des dispositifs nationaux visant à faciliter la conversion des billets de banque libellés en hryvnias dans la monnaie nationale. Ces dispositifs devraient prévoir une limite maximale de conversion de 10 000 hryvnias par personne, sans frais, au taux de change officiel publié par la Banque nationale d'Ukraine. La durée de ces dispositifs devrait être d'au moins 3 mois.

Le point 3 recommande aux États membres de faire appel, le mieux possible, à un réseau d'établissements de crédit participants pour la mise en œuvre du dispositif et de convenir avec ces derniers de la manière d'enregistrer et de vérifier l'identité de chaque personne déplacée ayant recours au dispositif.

Le point 4 recommande aux États membres de convenir avec la Banque nationale d'Ukraine des modalités d'un échange futur des billets de banque en hryvnias.

Proposition de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative à la conversion des billets de banque libellés en hryvnias dans la monnaie des États membres d'accueil au profit des personnes fuyant la guerre en Ukraine

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 292, en liaison avec son article 78, paragraphe 1, et paragraphe 2, point c),

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, plus de 4 millions de personnes sont arrivées dans l'Union européenne en l'espace de quelques semaines à peine. L'ampleur et le rythme de ces arrivées sont sans précédent.
- (2) La décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil³ a constaté l'existence d'un afflux massif dans l'Union de personnes déplacées ayant dû quitter l'Ukraine en raison d'un conflit armé et a instauré une protection temporaire pour les personnes déplacées en provenance d'Ukraine.
- (3) Les personnes déplacées bénéficiant d'une protection temporaire ou d'une protection adéquate en vertu du droit national, conformément à la directive 2001/55/CE du Conseil⁴ et à la décision d'exécution (UE) 2022/382, ont un besoin urgent de liquidités pour couvrir certaines dépenses essentielles. Nombre d'entre elles sont en possession de billets de banque en hryvnias mais elles se heurtent à d'extrêmes difficultés pour convertir ces billets dans la monnaie de l'État membre qui les accueille.
- (4) La Banque nationale d'Ukraine a suspendu l'échange de billets de banque en hryvnias contre des espèces en monnaie étrangère afin de protéger les réserves de change limitées de l'Ukraine.
- (5) Les établissements de crédit des États membres ne sont pas disposés à effectuer ces échanges en raison de la convertibilité limitée des billets de banque libellés en hryvnias et de l'exposition au risque de change.
- (6) Certains États membres envisagent de mettre en place des dispositifs nationaux visant à soutenir la conversion à un taux fixe d'une quantité limitée de hryvnias par personne déplacée.

³ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2013, p. 1).

⁴ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

- (7) Il convient de faciliter la conversion des hryvnias en monnaie locale des États membres d'accueil afin d'aider les personnes déplacées en provenance d'Ukraine à subvenir à leurs besoins, en particulier lorsqu'elles se déplacent dans l'Union.
- (8) Il convient de promouvoir une approche coordonnée de la mise en place de dispositifs nationaux par les États membres, afin d'offrir aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine les mêmes conditions de conversion en monnaie locale de leurs billets de banque libellés en hryvnias quel que soit l'État membre qui les accueille, afin de garantir une concurrence équitable entre les établissements de crédit et afin d'empêcher d'éventuels comportements spéculatifs sur le marché.
- (9) La Banque nationale d'Ukraine s'est adressée à un certain nombre d'États membres afin de mettre en place de tels dispositifs d'achat, au taux de change officiel, de billets de banque en hryvnias.
- (10) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice des articles 3 et 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente recommandation et n'est pas soumise à son application.
- (11) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente recommandation et n'est pas soumis à son application,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE RECOMMANDATION:

OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION

1. La présente recommandation vise à faciliter l'échange, par les personnes déplacées bénéficiant d'une protection temporaire ou d'une protection adéquate en vertu du droit national au sens de l'article 2 de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil, de billets de banque libellés en hryvnias contre la monnaie locale de l'État membre qui accueille ces personnes déplacées.

DANS LE RESPECT DES COMPÉTENCES NATIONALES ET EU ÉGARD AUX CIRCONSTANCES ET PRATIQUES NATIONALES,

RECOMMANDE:

RECOMMANDATIONS PRINCIPALES

2. Les États membres devraient établir des dispositifs nationaux qui facilitent la conversion en monnaie nationale des billets de banque libellés en hryvnias, et qui présentent les caractéristiques suivantes:
 - (a) toute personne déplacée présentant la preuve qu'elle a droit à la protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE ou à une protection adéquate en vertu de la législation nationale conformément à la décision d'exécution (UE) 2022/382, telle que visée dans la communication de la Commission 2022/C 126 I/01⁵, devrait pouvoir convertir en monnaie de l'État membre les billets de

⁵ Communication de la Commission relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en

banque libellés en hryvnias. Dans le cas de personnes déplacées qui sont des mineurs non accompagnés, la conversion devrait être effectuée par le représentant prévu à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2001/55/CE;

- (b) des limites maximales par personne devraient être établies; en fonction des circonstances nationales, ces limites maximales devraient être inférieures ou égales à 10 000 hryvnias par personne;
- (c) il convient de permettre cette conversion sans frais;
- (d) le taux de change applicable devrait être le taux de change officiel publié par la Banque nationale d'Ukraine;
- (e) la durée minimale du dispositif devrait être de trois mois.

RECOMMANDATIONS SUPPLÉMENTAIRES

- 3. Afin de garantir un accès effectif au dispositif de conversion, les États membres devraient s'efforcer d'utiliser au mieux un réseau d'établissements de crédit participants pour la mise en œuvre du dispositif. Afin d'assurer en particulier le respect de la limite maximale par personne déplacée, les États membres devraient envisager de convenir avec les établissements de crédit participants de la manière d'enregistrer et de vérifier l'identité de chaque personne déplacée recourant au dispositif.
- 4. Afin de garantir une bonne gouvernance financière et si nécessaire, les États membres devraient envisager de convenir avec la Banque nationale d'Ukraine des modalités d'un échange futur des billets de banque en hryvnias.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO C 126 I du 21.3.2022, p. 1).