



## Droit monétaire de l'Union : la C.J.U.E. rend un arrêt important sur le « cours légal » et le règlement en espèces d'une obligation de paiement

Jean-Pierre BUYLE

Avocat

### Cour de justice de l'Union européenne (gde ch.)

26 janvier 2021, affaires jointes C-422/19 et C-423/19

Johannes Dietrich, Norbert Häring / Hessischer Rundfunk

**Politique monétaire – Compétence exclusive de l'Union – Notion de « cours légal » – Obligation d'accepter des billets de banques et des pièces de monnaie libellés en euros – Conditions dans lesquelles un Etat membre peut prévoir des restrictions aux paiements au moyen de billets et de pièces libellés en euros**

1. La Cour de justice était saisie sur décision préjudicielle de la Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale allemande).

Deux citoyens allemands contestaient le refus que leur avait opposé un radiodiffuseur public du Land de Hesse (Hessischer Rundfunk) de régler leur contribution audiovisuelle en espèces, au motif que le règlement sur les contributions audiovisuelles imposait que ladite contribution devait être acquittée par prélèvement, virement individuel ou ordre de virement permanent.

A la suite de ce refus, cet organisme régional avait émis des avis de paiement fixant les arriérés majorés d'une pénalité de retard. Les justiciables avaient introduit un recours en annulation contre ces avis de paiement. Ils se fondaient sur le droit allemand et sur l'article 128, 1., du TFUE qui prévoient, selon eux, une obligation absolue et illimitée d'accepter les billets de banque libellés en euros en tant que moyen de règlement des créances de sommes d'argent.

Déboutés en première instance et en appel, les contribuables introduisirent un recours en révision devant la Cour administrative fédérale qui saisit la C.J.U.E. de différentes questions préjudicielles.

Vu l'importance considérable des questions fondamentales en droit monétaire, la Cour de justice se réunit en grande chambre pour répondre à la juridiction de renvoi.

2. La Cour relève d'abord que l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de « politique

monétaire », pour les Etats membres dont la monnaie est l'euro (art. 3, 1., c) TFUE).

La Cour constate que si le TFUE ne contient aucune définition de la notion de « politique monétaire », il définit les objectifs de cette politique et les moyens dont dispose le système européen des banques centrales pour le mettre en œuvre.

Et de considérer que la politique monétaire ne se limite pas à une œuvre opérationnelle mais implique également une dimension normative visant à garantir le statut de l'euro en tant que monnaie unique.

Reprenant les conclusions de l'avocat général, la Cour relève que si le statut de l'euro en tant que monnaie unique pouvait être compris de manière différente et régi par des règles différentes dans les Etats membres dont la monnaie est l'euro, l'unicité de la monnaie unique serait remise en cause et, par ce biais, l'objectif principal de la politique monétaire (art. 127, 1. et 282, 2., TFUE) qui est de maintenir la stabilité des prix, serait gravement compromis.

Les articles 128 et 133 TFUE peuvent être considérés comme des dispositions de droit monétaire, liées au statut de l'euro en tant que monnaie unique.

L'article 128, 1., dispose que la BCE est la seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque libellés en euros dans l'Union, que la BCE et les banques centrales nationales peuvent émettre de tels billets et que les billets de banque ainsi émis sont les seuls à avoir cours légal dans l'Union.

Quant aux pièces libellées en euro, elles sont les seules à avoir cours légal dans tous les Etats membres (règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro, art. 10, 2<sup>e</sup> phrase). Seule donc la monnaie fiduciaire de la BCE (billets et pièces) s'est vue reconnaître un cours légal au contraire de la monnaie scripturale ou numérique.

3. Cette notion de « *cours légal* » d'un moyen de paiement libellé dans une unité monétaire est une notion de droit de l'Union qui doit trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme. Elle signifie que ce moyen de paiement ne peut généralement être refusé en règlement d'une dette libellée dans la même unité monétaire, à sa valeur nominale, avec effet libératoire.

La Cour consacre la souveraineté monétaire de l'Union européenne, seule à pouvoir préciser le régime juridique du cours légal reconnu aux billets et aux pièces libellés en euros. Une telle compétence exclut toute compétence des Etats membres en la matière.

4. Cela étant, la Cour précise qu'il ne saurait être considéré comme nécessaire à l'utilisation de l'euro en tant que monnaie unique d'imposer une obligation absolue d'acceptation des billets de banque libellés en euros comme moyen de paiement. Le cours légal exige non pas une acceptation absolue mais seulement une acceptation de principe des billets de banque libellés en euro comme moyen de paiement.

La Cour considère qu'il n'est pas davantage nécessaire à l'utilisation de l'euro en tant que monnaie unique et, plus particulièrement, à la préservation de l'effectivité du cours légal des espèces libellées en euros que le législateur de l'Union fixe, de manière exhaustive et uniforme, les exceptions à cette obligation de principe, pour autant que soit garantie la possibilité pour tout débiteur, en règle générale, de s'acquitter d'une obligation de paiement au moyen de telles espèces.

La compétence exclusive de l'Union en matière de politique monétaire ne s'oppose donc pas à ce qu'un Etat de la zone euro réglemente les modalités de l'exécution des obligations de paiement, tant de droit public que de droit privé, pour autant qu'une telle réglementation n'affecte pas le principe selon lequel, en règle générale, il doit être possible de s'acquitter une obligation de paiement au moyen de telles espèces.

5. Plus délicate était la question de savoir dans quelle mesure un Etat peut, par une réglementation nationale, restreindre voire exclure les paiements de créances en espèces.

6. La Cour constate, sur la base du considérant n° 19 du règlement n° 974/98<sup>1</sup>, que si le droit de l'Union fait certes obstacle à l'adoption d'une règle nationale ayant pour

objet ou pour effet d'abolir en droit ou en fait les espèces en euros, il n'en demeure pas moins que certaines restrictions nationales au paiement en espèces peuvent être admises moyennant le respect de trois conditions :

- que ces restrictions soient justifiées par des motifs d'intérêt public comme ceux tenant à la sécurité, à la lutte contre la criminalité ou au fait d'assurer une organisation efficace des paiements dans la société, lorsqu'il s'agit par exemple d'assurer des paiements de sommes pour lesquels les paiements en espèces engendreraient des coûts de gestion trop élevés ;
- que d'autres moyens légaux soient disponibles pour le règlement des créances de sommes d'argent ;
- que ces restrictions soient conformes au principe général du droit de l'Union de proportionnalité au regard de l'objectif d'intérêt public poursuivi.

Concernant la première condition, la Cour considère que la nécessité de garantir l'exécution d'une obligation de paiement imposée par les pouvoirs publics correspond à un motif d'intérêt public permettant de justifier une restriction aux paiements en espèces, notamment lorsque le nombre de contribuables auprès desquels la créance doit être récupérée est très élevé.

Concernant les deux autres conditions, la Cour relève que la réglementation en cause prévoyait, pour le règlement de la contribution audiovisuelle, d'autres moyens légaux que les espèces, à savoir le prélèvement, le virement individuel ou le virement permanent. La Cour invite néanmoins la juridiction de renvoi à vérifier si une telle restriction est proportionnée à l'objectif recherché, eu égard au fait que les moyens légaux alternatifs de paiement de la contribution audiovisuelle peuvent ne pas être facilement accessibles à tous les contribuables, ce qui impliquerait de prévoir pour les personnes n'ayant pas accès à ces moyens, une possibilité de payer en espèces.

Si le droit au compte assorti de prestations de base est consacré par la directive n° 2014/92/UE du 23 juillet 2014, certains citoyens n'ont pas et n'auront jamais accès à la monnaie scripturale ou électronique. Le droit à ne pas avoir de compte et à certains moyens de paiement doit être préservé. L'exclusion du paiement de certaines obligations en espèces nous paraît être contraire aux exigences du cours légal des billets de banque et pièces libellés en euros.

1. Considérant 19 du règlement n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro : « *Les restrictions aux paiements au moyen de billets et de pièces, définies par les Etats membres en considération de motifs d'intérêt public, ne sont pas incompatibles avec le cours légal des billets et pièces libellés en euros, pour autant que d'autres moyens légaux soient disponibles pour le règlement des créances de sommes d'argent.* »