

Version anonymisée

Traduction

C-422/19 – 1

Affaire C-422/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

31 mai 2019

Juridiction de renvoi :

Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

27 mars 2019

Requérant, requérant en appel et requérant en « Revision » :

KH

Défendeur, défendeur en appel et défendeur en « Revision » :

Hessischer Rundfunk

Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)

ORDONNANCE

[OMISSIS]

Dans le contentieux administratif opposant

KH,

[OMISSIS] Hofheim am Taunus,

requérant, requérant en appel et requérant en « Revision »

[OMISSIS]

au

Hessischer Rundfunk,

[OMISSIS] Francfort-sur-le-Main,

défendeur, défendeur en appel et défendeur en « Revision » [Or. 2]

[OMISSIS]

la 6^{ème} chambre du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)

à la suite de l'audience du 27 mars 2019

[OMISSIS]

a ordonné :

La procédure est suspendue.

La Cour de justice de l'Union européenne est invitée à statuer sur les questions suivantes :

1. La compétence exclusive dont jouit l'Union en vertu de l'article 2, paragraphe 1, TFUE lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, sous c), TFUE dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro s'oppose-t-elle à l'adoption, par l'un de ces États membres, d'un acte législatif qui prévoit une obligation pour les entités publiques de cet État membre d'accepter les billets de banque libellés en euros dans le cadre de l'exécution d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics ?

2. Le cours légal qu'ont les billets de banque libellés en euros en vertu des articles 128, paragraphe 1, troisième phrase, TFUE, 16, paragraphe 1, troisième phrase, du protocole (n° 4) sur les statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, ainsi que 10, deuxième phrase, du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, du 3 mai 1998, concernant l'introduction de l'euro, emporte-t-il une interdiction pour les entités publiques d'un État membre de refuser l'exécution, avec de tels billets, d'une obligation de paiement imposée par les pouvoirs publics, ou le droit de l'Union permet-il des réglementations qui excluent le paiement avec des billets de banque en euros de certaines obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics ?

3. Dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la première question et par la négative à la deuxième question :

Un acte législatif d'un État membre dont la monnaie est l'euro, adopté dans le domaine de la compétence exclusive de l'Union pour la politique

monétaire, peut-il être appliqué dès lors et aussi longtemps que l'Union n'a pas fait usage de sa compétence ? [Or. 3]

Motifs :

- 1 Le requérant possède un logement qui se situe dans le ressort géographique du défendeur, un organisme régional de droit public de radiodiffusion. En renvoyant à son règlement relatif aux contributions, le défendeur a refusé le paiement de la contribution audiovisuelle que le requérant proposait d'effectuer en espèces. Le règlement relatif aux contributions prévoit que la contribution audiovisuelle ne peut pas être acquittée en espèces mais uniquement par prélèvement, virement individuel ou ordre de virement permanent. Par décision du 1^{er} septembre 2015, le défendeur a fixé les arriérés de contribution audiovisuelle à 52,50 euros pour le deuxième trimestre 2015 et une pénalité de retard de 8 euros. Par décision du 31 mars 2016, le défendeur a rejeté l'opposition formée par le requérant.
- 2 Le requérant a formé recours et demandé l'annulation de l'avis de paiement du 1^{er} septembre 2015 sous la forme de la décision du 31 mars 2016 rendue sur opposition, à titre subsidiaire – en substance – qu'il soit constaté qu'il est en droit de payer les contributions audiovisuelles sans frais, en espèces, au défendeur. Par jugement du 31 octobre 2016, le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) a rejeté le recours. Le Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur, Allemagne) a rejeté l'appel du requérant par arrêt du 13 février 2018.
- 3 Par son pourvoi en « Revision », le requérant poursuit son action. À l'appui de son pourvoi, il fait essentiellement valoir ce qui suit : l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, du Gesetz über die Deutsche Bundesbank (loi sur la banque centrale fédérale allemande, ci-après le « BBankG ») et l'article 128, paragraphe 1, troisième phrase, TFUE prévoiraient respectivement 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. Cette obligation ne pourrait être limitée que par un accord contractuel entre les parties ou en raison d'une autorisation prévue dans le droit fédéral ou le droit de l'Union. Cela serait également applicable lorsque des raisons pratiques conduisent à exclure le paiement en espèces dans le cadre de procédures de masse. [Or. 4]

II

- 4 Il convient de suspendre la procédure car la solution du litige dépend d'une décision préalable de la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation des traités (article 267 TFUE).
- 5 Le pourvoi en « Revision » serait accueilli au regard du droit interne. Selon le droit interne, les décisions visées par le recours en annulation sont illégales, car l'exclusion de la possibilité de payer les contributions audiovisuelles avec des billets de banque libellés en euros, prévue par le règlement du défendeur relatif

aux contributions, viole l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG, qui oblige les entités publiques à accepter les billets de banque libellés en euros dans le cadre de l'exécution d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics (1.). En l'absence d'une décision de la Cour rendue à titre préjudiciel, la chambre de céans ne peut toutefois pas constater si l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG, est compatible avec la compétence exclusive que possède l'Union en vertu de l'article 2, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, sous c), et les articles 127 et suivants TFUE dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro (2.). Cette question ne serait dénuée d'importance pour l'issue du litige que si le droit de l'Union contenait une règle concordante avec l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG, obligeant à accepter les billets de banques libellés en euros, (3.) ou si l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG pouvait, également en l'absence de compétence des États membres, être appliqué dès lors et aussi longtemps que l'Union n'a pas fait usage de sa compétence (4.). Cependant, il n'est pas non plus possible de répondre avec certitude à ces autres questions sans interroger la Cour à titre préjudiciel.

6 1. L'avis de paiement émis par le défendeur le 1^{er} septembre 2015 et la décision rendue sur opposition le 31 mars 2016, dont le requérant demande l'annulation dans sa demande principale, s'avèrent illégaux au regard du droit interne.

7 a) Le contenu du contrôle juridictionnel est essentiellement issu des dispositions du Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (la loi fondamentale allemande, ci-après le « GG »), du Bürgerliches Gesetzbuch (le code civil allemand, ci-après le « BGB ») dans sa version publiée le [Or. 5] 2 janvier 2002 [OMISSIS], modifié en dernier lieu, au moment pertinent en l'espèce qui est celui de l'adoption par le défendeur de sa décision sur opposition, par la loi du 11 mars 2016 [OMISSIS], le BBankG dans sa version publiée le 22 octobre 1992 [OMISSIS], modifié en dernier lieu par la loi du 1^{er} juillet 2013 [OMISSIS], du Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (traité d'État sur la contribution audiovisuelle) [article 1^{er} du Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (quinzième traité d'État sur la contribution audiovisuelle, ci-après le « RBStV »)], que le Land de Hesse a approuvé par la loi du 23 août 2011 [OMISSIS], ainsi que le règlement de la Radiodiffusion hessoise relatif à la procédure de paiement des contributions audiovisuelles, du 5 décembre 2012 ([OMISSIS] ci-après le « règlement sur les contributions »).

8 1 L'article 31 GG dispose :

Le droit fédéral prime le droit du Land.

9 L'article 286 BGB est rédigé comme suit :

(1) Si le débiteur ne fournit pas la prestation sur une mise en demeure du créancier postérieure à l'échéance, il est constitué en retard en vertu de cette mise en demeure. [...]

(2) La mise en demeure est inutile

1. lorsqu'un terme est fixé selon le calendrier pour l'exécution de la prestation,

[...]

10 L'article 293 BGB énonce :

Le créancier est constitué en retard lorsqu'il n'accepte pas la prestation qui lui est offerte.

11 L'article 294 BGB énonce :

La prestation doit être offerte, de façon effective, au créancier telle qu'elle doit être exécutée.

12 L'article 295 BGB énonce :

Une offre verbale du débiteur est suffisante lorsque le créancier lui a déclaré qu'il n'acceptera pas la prestation, ou lorsqu'une action du créancier est nécessaire pour l'exécution de la prestation, notamment lorsque c'est à lui d'aller retirer la chose. [...] **[Or. 6]**

13 L'article 14, paragraphe 1, BBankG dispose :

Sans préjudice de l'article 128, paragraphe 1, TFUE, la Deutsche Bundesbank [banque centrale fédérale allemande] a le droit exclusif d'émettre des billets de banque dans le champ d'application de la présente loi. Les billets de banque libellés en euros sont les seuls à avoir cours légal illimité. [...]

14 L'article 2, paragraphe 1, RBStV est libellé comme suit :

Dans le secteur privé, une contribution audiovisuelle est acquittée pour tout logement par le détenteur de celui-ci (le redevable de la contribution).

15 L'article 7, paragraphe 3, RBStV précise :

La contribution audiovisuelle est due chaque mois. Elle doit être versée au milieu d'une période de trois mois, pour une période de trois mois respectivement.

16 L'article 9, paragraphe 2, RBStV prévoit :

Le Landesrundfunkanstalt [organisme régional de radiodiffusion] compétent est habilité à fixer par voie de règlement corporatif [«*Satzung*»] les modalités de la procédure

[...]

2. relative au versement de la contribution audiovisuelle, à l'exonération ou à la réduction de celle-ci

[...]

17 L'article 10 RBStV prévoit :

[...]

(2) La contribution audiovisuelle doit être versée à l'organisme régional de radiodiffusion compétent en tant que dette portable [...]

[...]

(5) Le montant des arriérés de contribution audiovisuelle est déterminé par l'organisme régional de radiodiffusion compétent.

18 L'article 10, paragraphe 2, du règlement sur les contributions est libellé comme suit :

Le débiteur de contributions audiovisuelles ne peut pas acquitter celles-ci en espèces mais uniquement par le biais des moyens de paiement suivants :
[Or. 7]

1. autorisation de débit par prélèvement ou futur prélèvement SEPA de base,

2. virement individuel,

3. ordre de virement permanent.

19 b) Sur le seul fondement des dispositions de droit interne mentionnées, les conditions pour émettre l'avis de paiement du défendeur du 1^{er} septembre 2015 ne sont pas réunies. Si l'on ne tient pas compte du droit de l'Union, les montants fixés n'étaient pas des arriérés au sens de l'article 10, paragraphe 5, première phrase, RBStV puisque le débiteur n'était pas constitué en retard au sens du concept juridique général contenu dans les articles 286 et suivants BGB.

20 Certes, le requérant, en tant que détenteur d'un logement, est tenu de verser une contribution audiovisuelle en vertu de l'article 2, paragraphe 1, RBStV. L'obligation d'acquitter une contribution audiovisuelle, liée dans le domaine privé

au logement, est pour l'essentiel compatible avec le GG [Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle fédérale), arrêt du 18 juillet 2018 – 1 BvR 1675/16 e.a. – [OMISSIS] points 49 et suivants]. Les contributions du requérant pour la période s'étendant du 1^{er} avril 2015 au 30 juin 2015 étaient dues le 15 mai 2015, car conformément à l'article 7, paragraphe 3, RBStV, la contribution audiovisuelle doit être versée au milieu d'une période de trois mois, pour une période de trois mois respectivement. Dans la mesure où le terme pour l'exécution de la prestation est en tout cas déterminé indirectement selon le calendrier, une mise en demeure pour la survenance d'un retard est inutile (voir article 286, paragraphe 2, point 1, BGB).

- 21 Le défendeur se trouvait toutefois, au moment où il a adopté la décision attaquée, en retard d'acceptation, lequel exclut le retard du débiteur (article 293 BGB). D'après les constatations du Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur), [le défendeur] a refusé le règlement en espèces contributions audiovisuelles que proposait le requérant. Certes, selon les constatations qui lient [le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)] en vertu de l'article 137, paragraphe 2, de la Verwaltungsgerichtsordnung (code allemand de procédure administrative), le requérant n'a pas proposé de verser la somme au siège du défendeur comme l'exige l'article 10, paragraphe 2, première phrase, RBStV, mais uniquement à son domicile. Si le créancier, comme en l'espèce, refuse la prestation du débiteur indépendamment du lieu d'exécution parce qu'il conteste déjà l'aptitude de la prestation à être exécutée, la question du retard d'acceptation ne peut toutefois pas dépendre de ce que l'offre verbale requise par l'article 295, première phrase, première alternative, BGB soit régulière en ce qui concerne les autres modalités de la prestation. **[Or. 8]** La non-acceptation de la prestation n'était pas non plus justifiée au motif qu'une offre régulière du requérant aurait fait défaut en raison de l'exclusion de la possibilité de payer en espèces prévue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur les contributions (articles 294 et 295, première phrase, BGB). En effet, l'exclusion de la possibilité de payer en espèces, prévue à l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur les contributions et qui s'appuie sur l'habilitation prévue en droit du Land à l'article 9, paragraphe 2, première phrase, point 2, RBStV, viole la règle de droit fédéral contenue à l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG et est par conséquent illégale, pour autant que le droit de l'Union ne soit pas pris en compte.
- 22 L'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG oblige les entités publiques à accepter les billets de banques libellés en euros dans le cadre de l'exécution d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics. Contrairement à la position du Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur), les exceptions ne peuvent pas être simplement fondées sur des motifs de praticabilité administrative ou d'économies mais requièrent une habilitation par une loi fédérale. Si cela ne ressort pas du seul libellé de la disposition, des considérations liées à l'économie de cette dernière et en particulier à sa genèse, de même qu'à son esprit et à sa finalité, plaident en faveur de ce que le cours légal au sens de l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG soit lié à l'obligation

d'accepter les billets de banque libellés en euros pour le règlement de dettes d'argent.

23 [OMISSIS]

24 [OMISSIS]

25 [OMISSIS] [Les points 23 à 25 contiennent des observations relatives à l'interprétation systématique, historique et téléologique du BBankG qui ne semblent pas pertinentes aux fins de la présente procédure de renvoi préjudiciel puisque la juridiction de renvoi a déjà indiqué clairement à quelle conclusion elle parvient à cet égard.]

26 L'obligation d'accepter les billets de banque libellés en euros édictée à l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG vaut également et précisément dans le cadre des procédures de masse telles que la perception de la contribution audiovisuelle. L'on ne dispose pas d'indices de ce que la possibilité de payer la contribution audiovisuelle en espèces mettrait en danger la dotation financière des organismes de radiodiffusion inscrite dans le droit constitutionnel [OMISSIS] [Or. 10]. Conformément au droit interne, il y a lieu d'accepter que les coûts liés à l'acceptation du paiement en espèces augmentent, le cas échéant, la contribution audiovisuelle et pèsent dès lors également sur les contribuables qui ne demanderaient pas à bénéficier de la possibilité de payer en espèces. La disposition impérative en droit fédéral que constitue l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG ne pourrait être écartée que par une disposition du droit fédéral de même rang. En raison de la primauté du droit fédéral (article 31 GG), l'exclusion de la possibilité de payer avec des billets de banque libellés en euros ne peut pas être fondée sur une réglementation du Land telle que l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur les contributions et sur l'article 9, paragraphe 2, première phrase, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 7, deuxième phrase, RBStV en tant que normes d'habilitation aussi longtemps qu'une habilitation en vertu du droit fédéral [OMISSIS] fait défaut.

27 2. Le recours en « Revision » contre le jugement rendu sur appel doit cependant être rejeté dans l'hypothèse où l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG n'est, à son tour, pas conforme à la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire. Cette question ne saurait trouver de réponse sans une décision de la Cour rendue à titre préjudiciel.

28 Conformément à l'article 3, paragraphe 1, sous c), TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de la politique monétaire pour les États membres dont la monnaie est l'euro. Par conséquent, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, TFUE, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine ; les États membres ne peuvent le faire par eux-mêmes que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. Conformément à l'article 2, paragraphe 6, TFUE, l'étendue et les modalités d'exercice des compétences de l'Union sont déterminées par les

dispositions des traités relatives à chaque domaine. À cet égard, concernant la politique monétaire, il convient de se référer principalement aux articles 127 et suivants TFUE.

- 29 Le contenu de la notion de politique monétaire, mentionnée à l'article 3, paragraphe 1, sous c), TFUE, et, dès lors, l'étendue de la compétence exclusive de l'Union européenne n'est pas encore définitivement établi. Conformément à la jurisprudence de la Cour (voir arrêts du 27 novembre 2012, C-370/12 [ECLI:EU:C:2012:756], Pringle, ci-après l'« arrêt Pringle », points 53 et suivants ; du 16 juin [Or. 11] 2015, C-62/14 [ECLI:EU:C:2015:400], Gauweiler e.a., ci-après l'« arrêt Gauweiler », points 42 et suivants ; et du 11 décembre 2018 – C-493/17 [ECLI:EU:C:2018:1000], Weiss e. a., ci-après l'« arrêt Weiss », points 50 et suivants), le traité FUE ne contient aucune définition de la politique monétaire mais détermine par ailleurs les objectifs de la politique monétaire et les moyens dont dispose le Système européen des banques centrales (ci-après le « SEBC ») pour mener à bien cette politique. En vertu des articles 127, paragraphe 1, et 282, paragraphe 2, TFUE, l'objectif principal de la politique monétaire de l'Union est le maintien de la stabilité des prix. Les moyens pour maintenir la stabilité des prix sont, par exemple, la fixation des taux d'intérêts directeurs pour la zone euro et l'émission des euros (arrêt Pringle, point 96). En outre, le chapitre IV du protocole sur le SEBC et la Banque centrale européenne (ci-après la « BCE ») énumère les instruments auxquels le SEBC peut avoir recours dans le cadre de la politique monétaire (arrêts Gauweiler, point 45, et Weiss, point 52). Enfin, la Cour a précisé que pour être qualifiée de mesure de politique monétaire, il ne suffit pas qu'une mesure soit susceptible d'avoir des effets indirects sur la stabilité de la zone euro (arrêts Pringle, points 56 et 97, et Gauweiler, point 52).
- 30 Sur la base de cette jurisprudence, la chambre de céans n'est pas en mesure de décider de manière définitive si la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire s'étend à la réglementation des conséquences juridiques qui sont liées au cours légal des billets de banque libellés en euros, comme, notamment, la disposition prévoyant une obligation pour les entités publiques d'accepter les billets de banque libellés en euros, et si, partant, conformément à l'article 2, paragraphe 1, TFUE, les États membres ne sont pas autorisés à légiférer à cet égard. Certes, l'obligation mentionnée ne concerne ni l'objectif de maintien de la stabilité des prix ni ne présente un lien direct avec les moyens énumérés dans le droit primaire pour atteindre ces objectifs. En particulier, le droit accordé par l'article 128, paragraphe 1, TFUE à la BCE et aux banques centrales nationales d'émettre les billets de banque en euros n'est pas limité ou modifié. D'un autre côté, la jurisprudence de la Cour permet de supposer que les réglementations qui assurent l'acceptation du cours légal des billets de banque en euros et, ainsi, le fonctionnement [Or. 12] de la circulation monétaire, sont à ranger dans le domaine de la politique monétaire. Il ne semble, en tout cas, pas exclu qu'un tel acte législatif, en tant que mesure nécessaire pour l'utilisation de l'euro en tant que monnaie unique, puisse être fondé sur l'article 133 TFUE et,

donc, que l'on puisse considérer qu'il s'agit à cet égard d'une compétence exclusive conformément à l'article 2, paragraphes 1 et 6, TFUE.

- 31 3. La question de savoir si le législateur allemand était même autorisé à adopter une disposition telle que l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG compte tenu de la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire ne se pose toutefois pas si le droit matériel de l'Union en vigueur contient déjà une interdiction pour les entités publiques d'un État membre de refuser l'exécution en billets de banque en euros d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics. En effet, dans ce cas également, l'article 10, paragraphe 2, du règlement sur les contributions serait illégal pour violation de règles de droit ayant rang supérieur, avec pour conséquence qu'il conviendrait d'accueillir le recours en « Revision » du requérant. Mais la question de savoir si le droit de l'Union existant, primaire ou secondaire, s'oppose à des règles qui excluent le paiement en billets de banque libellés en euros pour certaines obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics, ne trouve pas de réponse suffisamment certaine sans une décision de la Cour rendue à titre préjudiciel.
- 32 Conformément à l'article 128, paragraphe 1, troisième phrase, TFUE ainsi qu'à l'article 16, paragraphe 1, troisième phrase, du protocole (n° 4) sur les statuts du système européen de banques centrales et de la BCE, dont le libellé est identique, les billets de banque émis par la BCE et les banques centrales nationales sont les seuls à avoir cours légal dans l'Union. En outre, au niveau du droit secondaire, l'article 10, deuxième phrase, du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, du 3 mai 1998, concernant l'introduction de l'euro (JO 1998, L 139, p. 1) dispose que, sans préjudice des dispositions de l'article 15 du même règlement, c'est-à-dire après l'expiration de la période transitoire, les billets de banque libellés en euros sont les seuls à avoir cours légal dans tous les États membres participants. Une obligation d'accepter les billets de banque libellés en euros, comme cela a déjà été exposé pour le droit allemand, ne découle pas de manière évidente de la notion de cours légal. Cette notion n'est définie ni dans les normes applicables de droit primaire du traité FUE [Or. 13], ni dans les statuts du SEBC ou de la BCE, ni dans le règlement (CE) n° 974/98. Le considérant 19 de ce règlement ne fait que suggérer que, du point de vue du législateur de l'Union, les limitations de la possibilité de payer en espèces n'affectent pas, à elles seules, le statut de cours légal des espèces en euros. Ce considérant précise en effet que les restrictions aux paiements au moyen de billets et de pièces, définies par les États 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.
- 33 L'importance à accorder à cet égard à la recommandation (2010/191/UE) de la Commission du 22 mars 2010 concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et pièces en euros (JO 2010, L 83 p. 70) est également incertaine. Certes, le premier point de cette recommandation est intitulé

« Définition commune du cours légal ». Conformément au premier point, sous a), de la recommandation, « l'acceptation obligatoire » est l'une des caractéristiques que devrait impliquer le cours légal des billets de banque et pièces en euros lorsqu'il existe une obligation de paiement. La recommandation explique à cet égard que « le bénéficiaire d'une obligation de paiement ne peut refuser les billets de banque et pièces en euros, sauf si les parties sont convenues d'un autre mode de paiement ». Au premier point, sous c), de la recommandation, « le pouvoir libératoire » est mentionné en tant qu'autre caractéristique de la définition commune du cours légal. La recommandation l'illustre ainsi : « un débiteur peut s'acquitter d'une obligation de paiement en offrant des billets de banque et pièces en euros à son créancier. » Selon les points 2 et 3 de la recommandation, des exceptions à l'acceptation des billets de banque en euros doivent être possibles dans les transactions de détail si cela est « fondé sur des raisons liées au "principe de bonne foi" », par exemple si le commerçant ne dispose pas des espèces suffisantes pour rendre la monnaie, dans le cas de billets de banque de valeur élevée ou si la valeur nominale du billet de banque est disproportionnée par rapport au montant dû au bénéficiaire du paiement. La recommandation ne fait pas mention d'autres exceptions à l'[Or. 14] obligation d'acceptation, notamment dans le cas d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics.

- 34 Il convient toutefois de souligner que, conformément à l'article 288, alinéa 5, TFUE, les recommandations des institutions ne lient pas. Même si, selon la jurisprudence de la Cour, les juges nationaux sont tenus de prendre les recommandations en considération en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis, notamment lorsqu'elles éclairent l'interprétation de dispositions nationales prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre ou lorsqu'elles ont pour objet de compléter des dispositions de l'Union ayant un caractère contraignant, ils peuvent s'écarter de la recommandation pour des motifs liés aux circonstances de l'espèce (arrêt de la Cour du 15 septembre 2016, C-28/15 [ECLI:EU:C:2016:692], KPN, points 41 et suivant).
- 35 La genèse de la recommandation (2010/191/UE) de la Commission du 22 mars 2010 montre de surcroît que l'on voulait précisément éviter l'adoption d'un acte législatif formel. Conformément à son considérant 4, la recommandation repose sur les principales conclusions d'un rapport établi par un groupe de travail constitué de représentants des ministères des finances et des banques centrales nationales de la zone euro. Dans ce rapport intitulé « Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins » (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/elteg_en.pdf), un désaccord est constaté sur la question de savoir si l'Union dispose d'une compétence exclusive, qu'elle n'a pas encore exercée, pour formuler une définition générale du cours légal et de ses conséquences, ou si les législateurs nationaux sont autorisés à réglementer en la matière. C'est pourquoi le rapport ne recommande pas l'adoption d'un règlement juridiquement contraignant, par exemple en complétant le règlement (CE) n° 974/98, mais suggère simplement l'adoption d'une recommandation de la Commission en tant que « soft law ». Ce

contexte s'oppose également à ce que l'on accorde à la recommandation une importance décisive aux fins d'interpréter la notion de cours légal au sens des dispositions du droit de l'Union primaire et secondaire mentionnées. S'il en était autrement, par ailleurs, l'on ne comprendrait pas pourquoi la Commission, au considérant [Or. 15] 5 de la recommandation (2010/191/UE), annonce qu'elle examinera la mise en œuvre de cette recommandation trois ans après son adoption et déterminera si des mesures de réglementation sont nécessaires. De telles mesures n'ont pas été prises jusqu'à présent.

- 36 Étant donné qu'au considérant 3 de la recommandation (2010/191/UE) du 22 mars 2010, la Commission elle-même constate une « incertitude » au niveau de la zone euro concernant l'étendue du cours légal et ses conséquences, seule la Cour peut, au bout du compte, clarifier la question de savoir si le droit de l'Union en vigueur oblige les entités publiques d'un État membre à accepter les billets de banque en euros dans le cadre de l'exécution d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics et, le cas échéant, quelles exceptions il autorise.
- 37 4. En outre, la réponse à la question posée en premier lieu, à savoir si, en raison de la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire, le législateur allemand était même autorisé à adopter l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, BBankG, n'est pas non plus nécessaire à la solution du litige si, bien qu'il ne découle pas du droit matériel de l'Union en vigueur une obligation d'accepter les billets de banque en euros dans le cadre de l'exécution d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics, une règle nationale de même contenu peut toutefois être appliquée dès lors et aussi longtemps que l'Union n'a pas épuisé sa compétence exclusive, une alternative soutenue par la recommandation mentionnée de la Commission, du 22 mars 2010. En l'absence d'une jurisprudence établie, cette autre question requiert également une réponse de la Cour.
- 38 Il est vrai que l'article 2, paragraphe 1, TFUE dispose que dans un domaine où les traités attribuent à l'Union une compétence exclusive, les États membres ne peuvent légiférer que s'ils sont habilités par l'Union, ou pour mettre en œuvre les actes de l'Union. La jurisprudence de la Cour a, de surcroît, établi depuis longtemps que le droit de l'Union jouit de la primauté sur les actes législatifs des États membres (voir arrêt du 15 juillet 1964, 6/64 [ECLI:EU:C:1964:66], Costa/ENEL). Il est également admis qu'en vertu du principe de la primauté [Or. 16] du droit de l'Union, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres, de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante et d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec le droit de l'Union (voir arrêt du 9 mars 1978, 106/77 [ECLI:EU:C:1978:49], Simmenthal, points 17 et 18). Les arrêts de principe de la Cour relatifs à la primauté d'application du droit de l'Union concernent cependant des cas dans lesquels une règle matérielle du droit primaire ou secondaire de l'Union s'oppose à un acte législatif national. La

réponse à la question de savoir si un acte législatif national ne saurait être appliqué, en l'absence d'une intervention du législateur de l'Union, du seul fait qu'il a été adopté en méconnaissance des effets de la compétence exclusive de l'Union, ne peut toutefois pas être tirée de la jurisprudence existante avec la certitude nécessaire pour renoncer à un renvoi au titre de l'article 267, paragraphe 3, TFUE.

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL