



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 119/20

Luxembourg, le 29 septembre 2020

Conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes
C-422/19 Johannes Dietrich/Hessischer Rundfunk et
C-423/19 Norbert Häring/Hessischer Rundfunk

Selon l'avocat général Pitruzzella, le droit de l'Union prévoit, en principe, une obligation d'accepter des espèces en euros pour le règlement des créances de sommes d'argent

L'Union et les États membres peuvent, toutefois, dans le cadre de l'exercice de compétences différentes de celles qui concernent la politique monétaire, imposer, dans des conditions déterminées, des limites à l'utilisation des billets de banque en euros comme moyen de paiement, afin de poursuivre des motifs d'intérêt public

Deux citoyens allemands, redevables du paiement de la redevance audiovisuelle dans le Land de Hesse (Allemagne), ont proposé de payer cette redevance en espèces au Hessischer Rundfunk (organisme de radiodiffusion de la Hesse). Invoquant son règlement sur les procédures de paiement des redevances audiovisuelles, qui exclut toute possibilité de payer ladite redevance en espèces, le Hessischer Rundfunk a rejeté l'offre de paiement des deux intéressés et leur a envoyé des avis de recouvrement.

Les deux citoyens allemands ont attaqué en justice les avis de recouvrement et le litige est parvenu au Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne). Devant cette juridiction, les citoyens en question font valoir que tant le droit national (plus précisément, l'article 14 du Gesetz über die Deutsche Bundesbank, loi sur la banque centrale allemande, ci-après le « BBankG ») que le droit de l'Union¹ prévoient une obligation inconditionnelle et illimitée d'acceptation des billets de banque libellés en euros en tant que moyen de règlement des créances de sommes d'argent. Cette obligation ne pourrait être limitée qu'au moyen d'un accord contractuel entre les parties ou en vertu d'une habilitation prévue par la loi fédérale ou par le droit de l'Union. Des raisons pratiques liées à des paiements effectués par un nombre très important de contribuables (procédure de masse) ne sauraient justifier l'exclusion du paiement en espèces.

Le Bundesverwaltungsgericht considère que l'exclusion de la possibilité de payer la redevance audiovisuelle en espèces, prévue par le règlement sur les procédures de paiement du Hessischer Rundfunk, serait contraire à l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, du BBankG, disposition de droit fédéral de rang supérieur, qui prévoit que les billets de banque en euros ont un cours légal illimité. La juridiction s'interroge toutefois sur la conformité de cette disposition du BBankG à la compétence exclusive de l'Union dans le domaine de la politique monétaire. Le Bundesverwaltungsgericht se demande également si le droit de l'Union ne contient pas déjà en soi une interdiction faite aux entités publiques des États membres de refuser le règlement, en billets de banque en euros, d'obligations de paiement imposées par les pouvoirs publics, ce qui impliquerait que le règlement du Hessischer Rundfunk serait contraire au droit de l'Union. La présente affaire soulève donc des questions inédites et de nature constitutionnelle concernant le contenu de la compétence exclusive conférée à l'Union dans le domaine de la politique monétaire ainsi que les effets du cours légal des billets de banque en euros prévu par le droit de l'Union. Elle interroge également sur la possibilité, pour les États membres dont la monnaie est l'euro, d'adopter des mesures nationales restreignant l'utilisation des espèces.

¹ Article 128, paragraphe 1, troisième phrase, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) repris à l'article 16, premier alinéa, troisième phrase, du protocole n° 4 sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne et à l'article 10 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil, du 3 mai 1998, concernant l'introduction de l'euro (JO 1998, L 139, p. 1).

Dans ses conclusions présentées ce jour, l'avocat général Giovanni Pitruzzella note, tout d'abord, que, dans le système des compétences de l'Union prévu par les traités, lorsqu'une compétence exclusive est attribuée à l'Union dans un domaine déterminé, seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants dans ce domaine et les États membres perdent toute prérogative à ce égard². En ce qui concerne spécifiquement la politique monétaire, selon l'avocat général, **la compétence exclusive conférée à l'Union n'est pas limitée à la définition et à la conduite d'une politique monétaire en termes opérationnels (politique monétaire « au sens strict »), mais comprend également toutes les compétences et tous les pouvoirs nécessaires à la création et au bon fonctionnement de la monnaie unique, l'euro.** Cela inclut une dimension normative dans laquelle rentrent la définition et l'encadrement du statut et du cours légal de la monnaie unique et, en particulier, des billets de banque et des pièces en euros. **Il s'ensuit qu'une disposition de droit national adoptée par un État membre dont la monnaie est l'euro qui, par son objectif et son contenu, réglemente le cours légal des billets de banque en euros empiète sur les compétences exclusives de l'Union n'est pas conforme au droit de l'Union.**

Cela étant précisé, l'avocat général relève, cependant, que **la compétence exclusive attribuée à l'Union en ce qui concerne la monnaie unique ne va pas jusqu'à inclure une compétence générale pour réglementer les modalités d'exécution des obligations de paiement, de droit public comme de droit privé, cette dernière étant restée dans le chef des États membres.** Il en découle qu'un État membre peut adopter une disposition de droit national qui, par son objectif et son contenu, ne constitue pas une réglementation du cours légal des billets de banque en euros, mais une réglementation concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique qui prévoit une obligation pour ladite administration d'accepter des paiements en espèces de la part de ses administrés.

Il incombe au Bundesverwaltungsgericht, seul compétent pour déterminer la portée exacte de la réglementation nationale, d'établir si l'article 14, paragraphe 1, deuxième phrase, du BBankG constitue une disposition qui, par son objectif et son contenu, introduit une réglementation du cours légal des billets de banque en euros. Selon l'avocat général, il semble que cet article tende à compléter la notion de « droit de l'Union » qu'est la notion de cours légal des billets de banque. Si tel était le cas, il y aurait lieu de considérer que l'article en question réglemente le cours légal des billets de banque en euros et que, en ce qu'il empiète donc sur le domaine de compétence exclusive de l'Union en ce qui concerne la politique monétaire, il y aurait lieu d'écarter son application.

En réponse à une autre question du Bundesverwaltungsgericht, l'avocat général relève que, **en l'absence d'une définition précise de la notion de « cours légal des billets de banque en euros », il incombe à la Cour de procéder, par voie d'interprétation, à la détermination de la portée de cette notion de droit de l'Union.**

À la lumière d'une analyse des éléments d'interprétation pertinents fournis par le droit de l'Union³, l'avocat général Pitruzzella arrive à la conclusion que, en l'état actuel du droit de l'Union, **la notion de « cours légal des billets de banque » doit être comprise dans le sens qu'elle comporte une obligation de principe d'acceptation des billets de banque en euros par le créancier d'une obligation de paiement, sous réserve de deux exceptions : d'une part, le cas dans lequel les parties au contrat, dans l'exercice de leur autonomie privée, sont convenues d'autres moyens de paiement, différents du paiement en espèce, et, d'autre part, le cas dans lequel l'Union ou un État membre dont la monnaie est l'euro, dans l'exercice de leurs compétences respectives, autres que celles relevant de la politique monétaire, ont adopté une réglementation qui, par son objectif et son contenu, ne constitue pas un encadrement du cours légal mais prévoit, pour des motifs d'intérêt public, des limitations à l'utilisation**

² Conformément à l'article 2, paragraphe 1, TFUE; en pareil cas, les États membres ne peuvent adopter de façon autonome des actes juridiquement contraignants que s'ils y sont autorisés par l'Union ou pour mettre en œuvre des actes de l'Union.

³ C'est-à-dire la recommandation 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) et le considérant 19 du règlement n° 974/98.

des billets de banque en euros comme moyens de paiement. De telles limitations ne sont toutefois compatibles avec la notion de « cours légal des billets de banque en euros » que si elles **ne conduisent pas, de jure ou de facto, à une abolition complète des billets de banque en euros, si elles sont fondées sur des motifs d'intérêt public et s'il existe d'autres moyens légaux de règlement des créances de sommes d'argent.** Elles doivent, en outre, être **proportionnées** et donc être propres à atteindre l'objectif d'intérêt public poursuivi et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

L'avocat général relève également que **l'Union ne prévoit pas un droit absolu au paiement en espèces dans tous les cas mais que la valeur de cours légal attribuée aux espèces peut avoir un lien direct avec l'exercice de droits fondamentaux dans les cas où l'utilisation des espèces fait fonction d'élément d'inclusion sociale.** En effet, l'utilisation d'une monnaie différente de celle sous la forme physique des espèces suppose, actuellement, l'utilisation de services financiers de base auxquels un nombre non négligeable de personnes n'a pas encore accès. Pour ces **personnes vulnérables, les espèces constituent la seule forme de monnaie accessible et donc le seul moyen d'exercer leurs droits fondamentaux qui présentent un lien avec l'utilisation de la monnaie.** Les **mesures de limitation de l'utilisation des espèces** comme moyen de paiement doivent partant tenir compte de la fonction d'inclusion sociale que celles-ci remplissent pour ces personnes vulnérables et doivent garantir l'existence effective d'autres moyens légaux de règlement des créances de sommes d'argent. L'avocat général estime qu'il existe une **obligation d'adopter des mesures propres à permettre que des personnes vulnérables qui n'ont pas accès à des services financiers de base puissent exécuter leurs obligations, notamment de nature publique, sans supporter de coûts supplémentaires.**

Il incombe toutefois au Bundesverwaltungsgericht de déterminer, sur la base des éventuelles indications fournies par la Cour, la compatibilité avec le droit de l'Union et avec le cours légal des billets de banque en euros d'une disposition nationale, telle que le règlement sur les procédures de paiement des redevances audiovisuelles du Hessischer Rundfunk, qui prévoit des limitations au paiement en billets de banque en euros. À cet égard, l'avocat général relève que la mesure prévoit une exclusion qui semble absolue et sans exceptions des billets de banque en euros pour le paiement de la redevance audiovisuelle, sans qu'il soit tenu compte de la fonction d'inclusion sociale que les espèces remplissent pour les personnes vulnérables précédemment mentionnées.

L'avocat général souligne, enfin, qu'il ne découle en aucune façon ni de la disposition du TFUE qui confère au cours légal la portée de notion de « droit primaire »⁴ ni d'aucune autre disposition du droit de l'Union que le législateur de l'Union a entendu exclure **la possibilité, pour l'Union, de donner cours légal, parallèlement aux billets de banque et aux pièces en euros à d'autres formes de monnaie, pas nécessairement physiques,** comme une monnaie digitale (*Central Bank Digital Currency*).

RAPPEL : Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse : Antoine Briand 📞 (+352) 4303 3205.

⁴ Article 128, paragraphe 1.