



## AVIS DE LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE

du 8 décembre 2023

sur l'obligation faite aux entreprises d'accepter le paiement en espèces des consommateurs  
(CON/2023/40)

### Introduction et fondement juridique

Le 9 novembre 2023, la Banque centrale européenne (BCE) a reçu une demande de consultation de la part du vice-Premier ministre et ministre de l'économie et du travail belge portant sur un projet de loi modifiant le Code de droit économique belge en instaurant, entre autres, l'obligation pour les entreprises d'accepter les paiements en espèces (ci-après le «projet de loi»).

La BCE a compétence pour émettre un avis en vertu de l'article 127, paragraphe 4, et de l'article 282, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de l'article 2, paragraphe 1, premier et deuxième tirets, de la décision 98/415/CE du Conseil<sup>1</sup>, étant donné que le projet de loi concerne 1) des questions monétaires et 2) des moyens de paiement. Conformément à l'article 17.5, première phrase, du règlement intérieur de la Banque centrale européenne, le présent avis a été adopté par le conseil des gouverneurs.

### 1. Objectifs du projet de loi

1.1 Le projet de loi introduit dans le Code de droit économique<sup>2</sup> l'obligation, pour les entreprises, d'accepter les paiements en espèces des consommateurs lorsque le paiement a lieu en présence physique et simultanée du consommateur et de l'entreprise<sup>3</sup>. Le projet de loi prévoit en outre que par dérogation à ce qui précède, une entreprise peut 1) temporairement refuser les paiements en espèces pour des raisons de sécurité dûment justifiées<sup>4</sup> et 2) limiter la valeur nominale des billets qu'elle accepte si la valeur nominale du billet de banque proposé est disproportionnée par rapport au montant payé habituellement par les consommateurs<sup>5</sup>. Dans les deux cas, l'entreprise est tenue

---

1 Décision du Conseil du 29 juin 1998 relative à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation (98/415/CE) (JO L 189 du 3.7.1998, p. 42).

2 Code de droit économique du 28 février 2013, tel que modifié, *Moniteur belge* du 29.03.2013, p. 19975.

3 Voir l'article 17 du projet de loi introduisant un nouvel article VI.7/5, paragraphe 1, dans le Code de droit économique.

4 Voir l'article 17 du projet de loi introduisant un nouvel article VI.7/5, paragraphe 2, premier alinéa, dans le Code de droit économique.

5 Voir l'article 17 du projet de loi introduisant un nouvel article VI.7/5, paragraphe 2, deuxième alinéa, dans le Code de droit économique.

d'informer le consommateur de manière claire, compréhensible et bien visible<sup>6</sup> à l'entrée de son établissement commercial et à la caisse<sup>7</sup>.

- 1.2 En outre, le projet de loi prévoit l'imposition d'une amende pénale allant d'un montant minimum de 26 EUR à un montant maximum de 5 000 EUR (devant être majoré des décimes additionnels<sup>8</sup>) ou représentant 4 % du chiffre d'affaires annuel total du dernier exercice clôturé, si cela représente un montant plus élevé, en cas d'infraction à cette obligation<sup>9</sup>. Une telle sanction ne peut être imposée 1) que dans la mesure où les faits susceptibles de constituer une infraction ont été constatés à au moins deux reprises par les agents compétents pour rechercher et constater les infractions au Code de droit économique et 2) qu'aucune suite adéquate n'a été donnée à l'avertissement, adressé par de tels agents aux contrevenants, mettant ces derniers en demeure de mettre fin à l'infraction, établi lors de la première constatation d'infraction<sup>10</sup>.
- 1.3 Selon l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci reprend un principe essentiel qui découle du cours légal de la monnaie fiduciaire. Il est en effet précisé, dans l'exposé des motifs, que l'obligation de mise à disposition d'un moyen de paiement électronique n'autorise pas les entreprises à refuser les paiements en espèces, c'est-à-dire les paiements effectués au moyen de billets et de pièces libellés en euros. Le projet de loi a donc pour objectif de permettre à tous les consommateurs de pouvoir payer leurs achats en espèces. Il est indiqué, dans l'exposé des motifs, que la BCE met l'accent sur le fait que même si elle se félicite des futures innovations et évolutions dans le domaine des instruments de paiement électronique et de leur généralisation continue dans la société, cela ne peut pas se faire au détriment des paiements en espèces dans les États membres qui ont adopté l'euro comme monnaie.
- 1.4 L'exposé des motifs fait par ailleurs référence à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19<sup>11</sup> (ci-après l'«arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19») et précise que la Cour a souligné que seuls des motifs d'ordre public, relatifs à la sécurité ou à la lutte contre la criminalité ou d'intérêt public visant à assurer une organisation efficace des paiements dans la société, peuvent justifier l'adoption par un État membre de restrictions aux paiements en espèces, pour autant que ces restrictions soient proportionnées à l'objectif poursuivi. Dès lors, seule la limitation de l'utilisation des espèces fixée dans le livre III de la loi relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces<sup>12</sup> peut constituer une limitation expresse à l'obligation pour une entreprise d'accepter les paiements en espèces d'un consommateur.

6 La BCE note qu'il existe une divergence entre les versions française et néerlandaise du projet de loi, la version néerlandaise ne prévoyant pas que les informations devraient être communiquées de manière «bien visible».

7 Voir l'article 17 du projet de loi introduisant un nouvel article VI.7/5, paragraphe 2, troisième alinéa, dans le Code de droit économique.

8 Les décimes additionnels sont un coefficient par lequel tout montant d'amende pénale ou administrative mentionné dans les lois et les codes doit être multiplié pour obtenir le montant réel de l'amende en question. Il s'élève actuellement à 8.

9 Voir l'article 49 du projet de loi introduisant un nouvel article XV.82/1, premier alinéa, dans le Code de droit économique.

10 Voir l'article 49 du projet de loi introduisant un nouvel article XV.82/1, deuxième alinéa, dans le Code de droit économique.

11 Voir l'arrêt du 26 janvier 2021, Hessischer Rundfunk, C-422/19 et C-423/19, EU:C:2021:63.

12 Loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces, telle que modifiée, *Moniteur Belge* du 06.10.2017, p. 90839.

1.5 Il est toutefois souligné, dans l'exposé des motifs, que l'obligation de payer avec de la monnaie fiduciaire et inversement, l'interdiction pour l'entreprise de refuser la monnaie fiduciaire, peut être nuancée. L'exposé des motifs justifie les deux exceptions prévues dans le projet de loi comme suit. D'une part, les entreprises devraient pouvoir temporairement refuser les paiements en espèces pour des raisons de sécurité (par exemple, lorsqu'une entreprise a été victime, dans un laps de temps limité, de plusieurs cambriolages ou agressions ou lorsqu'un certain temps est nécessaire à la réparation d'équipements de sécurité temporairement défectueux). Il convient que le refus des paiements en espèces pour une raison de sécurité soit temporaire, étant donné que sans cette limitation dans le temps, le motif basé sur des raisons de sécurité pourrait être utilisé afin de contourner l'obligation d'accepter les paiements en espèces. D'autre part, une entreprise devrait pouvoir limiter la valeur nominale des billets qu'elle accepte dans le cadre de ses transactions lorsque cette valeur nominale est manifestement disproportionnée par rapport au montant «moyen» des achats réglés habituellement dans l'entreprise, ou des biens et services qu'elle propose.

## 2. Observations générales

2.1 La BCE a récemment adopté un avis sur une autre proposition de loi belge portant sur une obligation similaire d'accepter les paiements en espèces des consommateurs<sup>13</sup>.

### 2.2 *Rôle et importance des paiements en espèces dans la société*

2.2.1 Bien que les instruments de paiement électronique soient de plus en plus utilisés pour les paiements de détail dans un certain nombre d'États membres, les espèces continuent de jouer un rôle important dans la société et sont encore largement utilisées dans l'ensemble de la population. La capacité à payer en espèces reste particulièrement importante pour ceux qui, pour diverses raisons légitimes, préfèrent utiliser la monnaie fiduciaire plutôt que d'autres instruments de paiement, ou n'ont pas accès au système bancaire et aux moyens de paiement électroniques. Ces groupes comprennent non seulement les personnes âgées, mais aussi certains citoyens handicapés, des immigrants, des citoyens socialement vulnérables, des mineurs et d'autres citoyens ayant un accès limité ou inexistant aux services de paiement numériques. Les espèces sont généralement également utiles en tant qu'instrument de paiement, car elles sont largement acceptées, sont rapides et facilitent le contrôle des dépenses du payeur. De plus, il s'agit actuellement du seul moyen de paiement permettant aux citoyens de régler une opération en monnaie de banque centrale qui soit, de plus, réglée immédiatement et ce, surtout, en garantissant la protection de leur vie privée. En outre, les espèces pourraient jouer un rôle important en cas d'incident du système de paiement et elles sont robustes face à la cybercriminalité<sup>14</sup>.

2.2.2 Dans ce contexte, la BCE se félicite du fait que le projet de loi vise à préserver le droit des citoyens à payer en espèces.

### 2.3 *Statut des billets et pièces en euros ayant cours légal*

2.3.1 La BCE est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque en euros dans l'Union, et les billets de banque émis par la BCE et les banques centrales nationales de la zone euro sont les seuls

13 Voir l'avis CON/2023/33. Tous les avis de la BCE sont disponibles sur EUR-Lex.

14 Voir le point 2.1.1 de l'avis CON/2023/33.

à avoir cours légal dans la zone euro<sup>15</sup>. Le cours légal des pièces en euros est prévu par le droit dérivé de l'Union<sup>16</sup>.

2.3.2 La notion de cours légal d'un moyen de paiement libellé en unité monétaire a été examinée par la Cour de justice<sup>17</sup>. En particulier, la Cour a explicité que la notion de cours légal signifie que ce moyen de paiement particulier ne peut généralement être refusé en règlement d'une dette libellée dans la même unité monétaire, à sa valeur nominale, avec effet libératoire. Afin de préciser cette notion au sens du droit de l'Union, la Cour a pris en considération la recommandation 2010/191/UE de la Commission<sup>18</sup> qui fournit des indications utiles pour l'interprétation des dispositions concernées du droit de l'Union. Le point 1 de la recommandation 2010/191/UE dispose que lorsqu'il existe une obligation de paiement, le cours légal des billets de banque et pièces en euro devrait impliquer: a) l'acceptation obligatoire de ces billets de banque et pièces; b) leur acceptation à la valeur nominale; et c) leur pouvoir libératoire. Selon la Cour, ce point atteste que la notion de cours légal recouvre, entre autres, une obligation de principe d'acceptation des billets de banque et des pièces libellés en euros à des fins de paiement<sup>19</sup>. Comme l'a relevé la Cour, le point 3 de la recommandation 2010/191/UE prévoit que les billets de banque de valeur élevée devraient être acceptés comme moyen de paiement dans les transactions de détail. Ils ne devraient pouvoir être refusés que pour des raisons liées au «principe de bonne foi» (par exemple, si la valeur nominale du billet de banque est disproportionnée par rapport au montant dû au bénéficiaire du paiement)<sup>20</sup>.

2.3.3 La Cour a précisé que la notion de «cours légal» constitue une notion de droit de l'Union devant trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme<sup>21</sup>. En ce qu'il permet au législateur de l'Union d'établir les mesures nécessaires à l'usage de l'euro en tant que monnaie unique, la Cour a explicité que l'article 133 du traité habilite le législateur de l'Union à préciser le régime juridique du cours légal reconnu aux billets de banque et pièces libellés en euros. À cet égard, la BCE relève que le 28 juin 2023, la Commission a publié une proposition de règlement relatif au cours légal des billets de banque et des pièces en euros<sup>22</sup> (ci-après la «proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces»), qui établirait des règles sur le cours légal des billets de banque et des pièces en euros dans le droit dérivé contraignant de l'Union. L'exposé des motifs de la proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces indique que les discussions du groupe d'experts sur le cours légal de l'euro (*Euro Legal Tender Expert Group – ELTEG*) ont confirmé l'existence d'une insécurité et d'importantes différences dans l'application pratique de la notion de cours légal au sein de la zone euro<sup>23</sup>. Ces différences justifieraient

15 Article 128, paragraphe 1, première et troisième phrases, du traité et article 16, première et troisième phrases, des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

16 Voir l'article 11 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 concernant l'introduction de l'euro (JO L 139 du 11.5.1998, p. 1).

17 Dans son arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19.

18 Recommandation 2010/191/EU 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 L 83 du 30.3.2010, p. 70).

19 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, points 46 à 49.

20 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, point 8.

21 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, point 45.

22 COM(2023) 364 final.

23 Voir la section 3, page 4, de l'exposé des motifs de la proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces et le rapport final de l'ELTEG du 6 juillet 2022.

l'établissement de règles relatives au cours légal des euros en espèces dans un règlement adopté en vertu de l'article 133 du traité.

- 2.3.4 Selon la Cour, il revient au seul législateur de l'Union de préciser le régime juridique du cours légal reconnu aux billets et pièces libellés en euros, dans la mesure où cela s'avère nécessaire à l'usage de l'euro en tant que monnaie unique<sup>24</sup>. Toutefois, la compétence exclusive de l'Union n'empêche pas un État membre, dans le cadre de l'exercice de ses compétences propres, telle que l'organisation de son administration publique, d'adopter une mesure qui oblige cette administration à accepter des paiements en espèces de la part des administrés ou qui introduit, pour un motif d'intérêt public, une dérogation à cette obligation pour des paiements imposés par les pouvoirs publics, sous réserve du respect de certaines conditions<sup>25</sup>.
- 2.3.5 Les conditions fixées par la Cour pour les restrictions concernant le cours légal des billets de banque en euros requièrent notamment 1) que la réglementation n'ait pas pour objet ni pour effet de déterminer le régime juridique du cours légal des billets en euros; 2) qu'elle ne conduise pas, en droit ou en fait, à une abolition desdits billets, notamment en remettant en cause la possibilité, en règle générale, de s'acquitter d'une obligation de paiement au moyen de telles espèces; 3) qu'elle ait été adoptée en considération de motifs d'intérêt public; 4) que la restriction aux paiements en espèces qu'implique cette réglementation soit apte à réaliser l'objectif d'intérêt public poursuivi; et 5) qu'elle ne dépasse pas les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation de celui-ci<sup>26</sup>.
- 2.3.6 En ce qui concerne la proportionnalité d'une restriction concernant le cours légal des billets de banque en euros, la Cour exige non seulement que la mesure soit apte à réaliser le(s) objectif(s) légitime(s) poursuivi(s) par la réglementation en cause, mais également qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire à la réalisation de cet ou ces objectif(s)<sup>27</sup>. La BCE a fourni, dans ses avis, des indications supplémentaires sur la question de savoir si les restrictions sont proportionnées. En particulier, elle a relevé que plus une restriction est large et d'ordre général, plus l'interprétation de l'exigence selon laquelle la restriction doit être proportionnée à l'objectif poursuivi devrait être stricte<sup>28</sup>. En outre, lors de l'examen de la proportionnalité d'une restriction, il convient de toujours prendre en considération l'incidence négative de la restriction concernée et la possibilité d'adopter des mesures alternatives qui permettraient d'atteindre l'objectif poursuivi avec une incidence moins négative<sup>29</sup>.

### 3. Remarques particulières

- 3.1 Il est indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi, que les dispositions de ce dernier reproduisent le droit de l'Union en prévoyant l'obligation pour les entreprises d'accepter les paiements en espèces des consommateurs et en prévoyant qu'une entreprise peut limiter la valeur nominale des billets qu'elle accepte si cette valeur nominale est disproportionnée par rapport au

24 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, points 50 à 52.

25 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, point 56.

26 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, point 78.

27 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, points 55, 56 et 67 à 70.

28 Voir le point 2.7 de l'avis CON/2017/8, le point 2.11 de l'avis CON/2021/18 et le point 2.8 de l'avis CON/2022/9.

29 Voir le point 2.7 de l'avis CON/2017/8 et le point 2.8 de l'avis CON/2022/9.

montant des achats payés habituellement par les consommateurs<sup>30</sup>. Selon l'exposé des motifs, cette exception vise à consacrer en droit national les restrictions en vertu du «principe de bonne foi» énoncé dans la recommandation 2010/191/UE.

- 3.2 La BCE souligne que la reproduction, dans une disposition nationale, d'une obligation de l'Union directement applicable dans l'ordre juridique de l'État membre peut créer une incertitude en ce qui concerne tant la nature juridique de l'obligation applicable que le moment de son entrée en vigueur. Cela ne serait pas conforme à l'application et à l'interprétation uniformes du droit de l'Union dans l'ensemble de l'Union<sup>31</sup>.
- 3.3 La BCE souligne également que l'intégration de certains éléments d'obligations du droit de l'Union dans le droit national n'est justifiée que dans des circonstances exceptionnelles, pour garantir la cohérence et pour rendre les dispositions nationales compréhensibles aux personnes auxquelles elles s'appliquent<sup>32</sup>. Si de telles circonstances exceptionnelles existent, la reproduction d'éléments d'obligations directement applicables du droit de l'Union devrait être effectuée avec précision, au moyen d'une insertion ou d'une référence<sup>33</sup>, et uniquement dans la mesure justifiée par les circonstances exceptionnelles. Toutefois, de telles circonstances exceptionnelles n'existent pas si les obligations directement applicables du droit de l'Union sont suffisamment cohérentes et complètes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de les répéter ou de les reproduire dans le droit national<sup>34</sup>.
- 3.4 La BCE comprend que la reproduction, dans le droit national, de l'obligation de principe prévue par le droit de l'Union d'accepter les paiements effectués au moyen d'euros en espèces vise à mieux attirer l'attention des entreprises et consommateurs belges sur cette obligation et à prévoir une amende pénale en vertu du droit national pour toute infraction à cette obligation. La BCE considère que la reproduction de l'obligation d'acceptation obligatoire des euros en espèces est justifiée, car elle établit un lien avec l'introduction de l'amende pénale en cas d'infraction à l'obligation. Dans la mesure où cette partie de la première disposition du projet de loi reproduit inévitablement le droit de l'Union pour les raisons susmentionnées, il convient qu'elle le fasse de manière explicite. La BCE suggère donc qu'outre l'explication fournie dans l'exposé des motifs, le projet de loi fasse l'objet d'une précision par l'ajout d'une mention selon laquelle sa première disposition est conforme au droit de l'Union, et notamment à l'article 128, paragraphe 1, du traité ainsi qu'à l'article 11 du règlement (CE) n° 974/98. Cette clarification mettrait également en évidence le fait que la référence à

---

30 Voir l'article 17 du projet de loi introduisant un nouvel article VI.7/5, paragraphe 1, et paragraphe 2, deuxième alinéa, dans le Code de droit économique.

31 Voir l'arrêt du 7 février 1973, Commission/Italie, C-39/72, EU:C:1973:13, points 16 et 17; l'arrêt du 10 octobre 1973, Fratelli Variola Spa/Amministrazione delle finanze dello Stato, C-34/73, EU:C:1973:101, points 9 à 11; et l'arrêt du 2 février 1977, Amsterdam Bulb BV/Produktschap voor siergewassen, C-50/76, EU:C:1977:13, points 5 à 8. Voir également le point 12 de l'avis CON/2005/21, le point 2.1 de l'avis CON/2006/10, le point 2.4 de l'avis CON/2006/29, le point 2.1 de l'avis CON/2007/1, le point 2.2 de l'avis CON/2007/43, le point 2.3 de l'avis CON/2022/15, le point 2.3 de l'avis CON/2023/27 et le point 2.2.5 de l'avis CON/2023/33.

32 Voir le point 12 de l'avis CON/2005/21, avec référence à l'arrêt du 28 mars 1985, Commission/Italie, C-272/83, EU:C:1985:147, le point 2.4 de l'avis CON/2022/15 et le point 2.2.6 de l'avis CON/2023/33. Voir a contrario également le point 2.2 de l'avis CON/2006/10.

33 Voir le point 2.2 (note de bas de page 6) de l'avis CON/2007/43, le point 2.4 de l'avis CON/2022/15 et le point 2.2.6 de l'avis CON/2023/33.

34 Voir le point 13 de l'avis CON/2005/21, les points 2.2 et 3.2 de l'avis CON/2006/10, le point 2.4 de l'avis CON/2022/15 et le point 2.2.6 de l'avis CON/2023/33.

l'obligation d'acceptation obligatoire des euros en espèces est soumise aux exceptions à l'acceptation obligatoire prévues par le droit monétaire de l'Union.

- 3.5 La BCE estime que les dispositions du projet de loi selon lesquelles une entreprise peut limiter la valeur nominale des billets qu'elle accepte si cette valeur nominale est disproportionnée par rapport au montant «moyen» payé «habituellement» par les consommateurs ne sont pas conformes au droit de l'Union.
- 3.6 Le point 3 de la recommandation 2010/191/UE présente, à titre d'illustration du «principe de bonne foi», la situation dans laquelle la valeur nominale du billet de banque est disproportionnée par rapport au montant dû au bénéficiaire du paiement. De la même façon, la proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces prévoit qu'un bénéficiaire a le droit de refuser des billets et pièces en euros lorsque le refus est opposé de bonne foi, est fondé sur des motifs légitimes et temporaires et respecte le principe de proportionnalité, compte tenu de circonstances concrètes échappant au contrôle du bénéficiaire. Sur ce point, la BCE s'est félicitée du fait que plusieurs conditions cumulatives ont été prévues pour l'application de l'exception de «bonne foi» afin d'imposer des critères élevés à un bénéficiaire invoquant cette exception pour justifier un refus d'accepter des espèces<sup>35</sup>. La proposition de règlement, qui fait actuellement l'objet de négociations entre les législateurs, précise que peuvent constituer des motifs légitimes, en ce qui concerne les billets de banque de valeur élevée, les situations dans lesquelles la valeur du billet présenté est manifestement disproportionnée par rapport au montant à régler<sup>36</sup>. Contrairement à l'approche adoptée dans la recommandation 2010/191/UE et la proposition de règlement, le projet de loi ne lie pas la possibilité de refuser certaines coupures de billets à l'évaluation au cas par cas du caractère manifestement disproportionné de la valeur du billet présenté par rapport au montant réel à régler. Le projet de loi prévoit en effet que les billets de banque de valeur élevée peuvent être refusés au préalable et en tout état de cause, sur la base d'un calcul du montant «moyen» qui est «habituellement» payé à l'entreprise concernée.
- 3.7 La BCE estime donc que cette disposition du projet de loi ne saurait être considérée comme étant une reproduction du «principe de bonne foi» et, par conséquent, du concept de cours légal dans le droit de l'Union, dont fait partie le «principe de bonne foi».
- 3.8 Par ailleurs, le projet de loi prévoit une exception à l'obligation pour les entreprises d'accepter les paiements en espèces<sup>37</sup>, en vertu de laquelle une entreprise peut temporairement refuser les paiements en espèces pour des raisons de sécurité dûment justifiées. Cette exception doit être appréciée au regard des conditions établies par la Cour, telles qu'exposées aux points 2.3.5 et 2.3.6 ci-dessus<sup>38</sup>, en tant que restriction à la possibilité de s'acquitter d'une obligation de paiement au moyen de billets et pièces en euros.
- 3.9 La BCE considère que la restriction aux paiements en espèces pour des raisons de sécurité énoncée dans le projet de loi n'a pas pour objet ni pour effet de déterminer le régime juridique du cours légal des espèces en euros. Elle ne conduit pas, en droit ou en fait, à une abolition des billets et pièces

---

35 Voir le point 4.2 de l'avis CON/2023/31.

36 Voir l'article 5, paragraphe 2, point i), de la proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces.

37 Voir l'article 17 du projet de loi introduisant un nouvel article VI.7/5, paragraphe 2, dans le Code de droit économique.

38 Voir l'arrêt dans les affaires jointes C-422/19 et C-423/19, point 78.

en Belgique<sup>39</sup> et elle est fondée sur des motifs d'intérêt public. Il est expliqué, dans l'exposé des motifs, que cette restriction aux paiements en espèces vise à protéger des intérêts d'ordre public, en ce qu'elle permet d'assurer la sécurité des entreprises, lorsque celles-ci se trouvent dans une situation de vulnérabilité.

- 3.10 Toutefois, pour qu'une mesure de droit national puisse limiter la possibilité, en règle générale, de s'acquitter d'une obligation de paiement au moyen d'espèces, cette mesure doit également être proportionnée à l'objectif d'intérêt public poursuivi. La BCE considère que l'autorisation accordée par le projet de loi à une entreprise de temporairement refuser les paiements en espèces pour des raisons de sécurité dûment justifiées peut, en règle générale, constituer un motif d'intérêt public justifiant la limitation des paiements en espèces.
- 3.11 Dans le même temps, la restriction aux paiements en espèces prévue par le projet de loi concerne un large éventail de transactions, puisqu'elle vise des personnes physiques et des paiements de petits et de grands montants dans divers segments de l'économie. Par conséquent, toute incidence négative des limitations des paiements en espèces doit être soigneusement mise en balance avec les avantages collectifs escomptés<sup>40</sup>. Le projet de loi précise que le refus ne doit être que temporaire, qu'il doit être dûment justifié par des raisons de sécurité et que l'entreprise doit informer le consommateur de manière claire, compréhensible et bien visible à l'entrée de son établissement commercial et à la caisse. Malgré la mise en place de ces conditions, la BCE relève que le projet de loi donne aux entreprises un large pouvoir d'appréciation pour décider de refuser les billets et pièces sur la base d'une restriction aux paiements en espèces qui poursuit des objectifs d'intérêt public. Il revient aux entreprises de définir la notion de «temporaire», étant donné qu'il n'existe aucune limite à la durée totale pendant laquelle la restriction peut être maintenue. Il leur appartient également de déterminer ce qu'est une «raison de sécurité dûment justifiée». La BCE note que l'exposé des motifs ne fournit que des exemples, comme le temps nécessaire à la réparation d'équipements de sécurité défectueux. De ce fait, il n'est pas certain que les conditions, fixées dans le projet de loi, pour que entreprises puisse se prévaloir de cette restriction aux paiements en espèces soient suffisantes pour garantir son bon usage dans la pratique et, en fin de compte, sa proportionnalité.
- 3.12 En guise de remarque finale, la BCE accueille favorablement la disposition du projet de loi qui propose d'introduire une amende pénale en cas d'infraction à l'obligation pour les commerces physiques d'accepter des paiements en espèces de la part des consommateurs. Une telle sanction facilitera l'application de cette obligation du droit de l'Union.
- 3.13 L'introduction d'une amende pénale dans le but de renforcer le cours légal des billets de banque et pièces en Belgique est conforme à la proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces qui prévoit que les États membres détermineront le régime des sanctions, y compris les sanctions financières et les amendes non pénales, applicables en cas d'infraction à la proposition de règlement<sup>41</sup>. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, ces

---

39 Voir le point 4.6 de l'avis CON/2022/5.

40 Voir le point 2.9 de l'avis CON/2022/9.

41 Voir l'article 12 de la proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces.



dispositions garantirait l'application des dispositions de la proposition de règlement, tout en laissant aux États membres une certaine souplesse quant à la nature des sanctions applicables<sup>42</sup>.

Cet avis sera publié sur le site EUR-Lex.

Fait à Francfort-sur-le-Main, le 8 décembre 2023.

[signé]

*La présidente de la BCE*

Christine LAGARDE

---

42 Voir la page 9 [«Sanctions (article 12)»] de l'exposé des motifs de la proposition de règlement relatif au cours légal des euros en espèces.