

N° 392717

Association française des
usagers des banques (AFUB)

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 18 mai 2016

Lecture du 8 juin 2016

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. C'est la loi du 22 octobre 1940 relative aux règlements par chèques et virements qui a institué des limitations aux paiements en espèce. Les amendes fiscales sanctionnant la méconnaissance des obligations qui en résultent sont l'objet de votre décision d'assemblée Société ATOM du 16 février 2009 (n° 274000, au Rec. et aux conc. de Claire Legras), qui les soumet à un contentieux de pleine juridiction. Le dispositif a été inséré à compter du 1^{er} janvier 2001 aux articles L. 112-6 du code monétaire et financier. Il a fait l'objet d'une refonte par l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, qui a également pour objet de transposer la directive 2005/60 dite « troisième directive anti-blanchiment ». Cette dernière impose un contrôle pour les paiements en espèces supérieurs à 15 000 € et incite à l'interdiction des paiements en espèces au-delà d'un certain montant (cf. le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009, JORF n°0026 du 31 janvier 2009 page 1815, texte n° 23).

Dans sa nouvelle rédaction, en vigueur à compter du 1^{er} février 2009, le I. de l'article L. 112-6 dispose que « Ne peut être effectué en espèces le paiement d'une dette supérieure à un montant fixé par décret, tenant compte du lieu du domicile fiscal du débiteur et de la finalité professionnelle ou non de l'opération. », l'interdiction étant étendue aux paiements au moyen de monnaie électronique par la loi n°2013-100 du 28 janvier 2013. L'article 112-7 punit d'amende le débiteur ayant méconnu cette obligation, son montant étant fixé compte tenu de la gravité des manquements, sans pouvoir excéder 5 % des paiements en cause.

Le montant prévu à l'article L. 112-6, codifié à l'article D. 112-3, a d'abord été fixé par le décret n° 2010-662 du 16 juin 2010 à 3.000 € lorsque le débiteur a son domicile fiscal en France ou agit pour les besoins d'une activité professionnelle et à 15.000 € lorsque le débiteur justifie qu'il n'a pas son domicile fiscal en France et n'agit pas pour les besoins d'une activité

professionnelle. Le premier montant a été ramené de 3.000 à 1.000 € par le décret attaqué du 24 juin 2015.

II. Vient d'abord une argumentation sur l'atteinte disproportionnée à un « droit de payer en espèce » et à la liberté contractuelle. Mais sont attaqués, par ces moyens, le principe même d'imposer des restrictions à l'usage de la monnaie. Or ce principe résulte de la loi comme nous l'avons vu, dont les moyens reviennent à contester la constitutionnalité.

Contrairement à ce qu'affirme la requérante, l'article L. 112-6 ne constitue pas un « écran transparent » qui permet, par exception, que le juge administratif exerce un contrôle de constitutionnalité du décret pris pour l'application d'une loi.

Ces notions sont aujourd'hui bien précisées. L'écran que constitue la loi devient transparent lorsque cette dernière se borne à attribuer au pouvoir réglementaire une compétence, sans lui fixer de lignes directrices pour l'exercice de cette compétence. Ainsi que l'expliquait Rony Abraham dans ses conclusions sur la décision Q... du 17 mai 1991 (n° 100436, inédit), l'écran transparent est une notion « qui s'applique à une loi qui tout en renvoyant à l'autorité réglementaire le soin de définir certaines règles, ne contient en elle-même aucune règle de fond de nature à faire obstacle à ce que soient critiquées les dispositions réglementaires adoptées au regard des règles de fond de niveau supra-législatif ». Et vous admettez l'existence de l'« écran diaphane », qui fait obstacle au contrôle de constitutionnalité de l'acte administratif en ce qu'il se contente d'appliquer les principes qui résultent de la loi, mais permet un contrôle résiduel en ce que cette dernière laisse une marge de manœuvre au pouvoir réglementaire, susceptible d'affecter des droits ou libertés garantis par la Constitution : voyez pour une application de l'« écran diaphane » votre décision du 27 octobre 2011, Confédération française démocratique du travail et autres (n° 343943, au Rec).

En l'espèce, l'écran de la loi nous paraît être tout à fait opaque, cette dernière fixant les règles de fond que conteste la requérante c'est à dire le principe des limitations du paiement en espèce. Et sa conformité à la Constitution ne saurait être contestée devant le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution. Vous pourrez donc écarter cette première série de moyens comme inopérants.

III. Est de même inopérant le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article R. 642-6 3 du code pénal en vertu desquelles le fait de refuser de recevoir des pièces de monnaie ou des billets de banque ayant cours légal en France selon la valeur pour laquelle ils ont cours est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 2ème classe.

Compte tenu du fondement législatif du décret attaqué, il convient plutôt de conjuguer les deux séries de dispositions, pour en déduire que l'incrimination vaut sous réserve des interdictions de paiement en espèce, qui s'imposent tant au débiteur qu'au créancier, l'article L. 112-7 les rendant solidairement responsables du paiement de l'amende qu'il prévoit.

IV. Reste un dernier moyen tiré de ce que le nouveau seuil de 1.000 € est disproportionné au regard des objectifs assignés à la mesure, c'est-à-dire la limitation de la part des transactions anonymes dans l'économie, dans le but de lutter contre les opérations de fraude, de blanchiment, voire de financement du terrorisme.

Il ne nous semble pas que vous pourrez exercer un contrôle complet de proportionnalité, mais que vous devrez en rester à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation dans la fixation du seuil, au vu de la marge de manœuvre laissée par la loi en la matière, au-delà de la prise en compte du domicile fiscal du débiteur et de la finalité professionnelle ou non de l'opération.

Trois séries d'arguments sont avancés :

- le nouveau plafond réduit en pratique à néant la faculté d'effectuer un très grand nombre de paiements en espèces et accroît de manière inconsiderée la dépendance des particuliers à l'égard du système bancaire : ces arguments ne nous paraissent guère décisifs car nous imaginons mal que les personnes qui se livrent à des dépenses d'un montant supérieur à 1.000 € puisse demeurer en dehors de ce système. Au demeurant, les interdictions en cause ne sont pas applicables, en vertu du III. de l'article L. 112-6 aux paiements réalisés par des personnes qui sont incapables de s'obliger par chèque ou par un autre moyen de paiement, ainsi que par celles qui n'ont pas de compte de dépôt ainsi d'ailleurs qu'aux paiements effectués entre personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels.

- la comparaison avec le plafond du paiement des salaires en liquide, pour l'heure fixé, depuis le 1er janvier 2002, à 1 500 € par l'article 1er du décret n° 85-1073 du 7 octobre 1985, ne nous paraît non plus pas très convaincante, du fait de la proximité des montants.

- enfin, la France a, avec l'Italie et le Portugal, fixé le plafond le plus bas, celui-ci étant de 1.500 € en Grèce, 2.500 € en Espagne, 3.000 € en Belgique, 5000 € en Slovaquie... et n'existant pas dans d'autres pays tels l'Allemagne, l'Autriche ou le Luxembourg. Mais il faut voir là différentes stratégies de lutte contre les différents agissements illégaux visés, la lutte contre la fraude fiscale nous paraissant être, en France, la justification principale du dispositif...

Or il est certain que les mesures prises contribuent aux divers objectifs affichés, du fait que le paiement par les moyens de paiement non fiduciaires (cartes bancaires, virements,

chèques) permet de le rattacher plus facilement à l'opération économique à laquelle il est lié, et donc facilite les opérations de contrôle comme celle, d'ailleurs, de tenue des comptabilités des entreprises voir des comptes des particuliers.

Dès lors, nous voyons mal comment considérer que la fixation du plafond de paiement en espèce à 1.000 € serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation. Vous pourrez donc écarter ce dernier moyen.

Et par ces motifs nous concluons au rejet de le requête, y compris ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.