



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 48/2025
du 20 mars 2025
Numéro du rôle : 8198**

En cause : le recours en annulation de l'article 166 de la loi du 9 février 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie » (remplacement de l'article 67, § 2, alinéa 2, de la 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 »), introduit par la SRL « Vermetal » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbach, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 avril 2024 et parvenue au greffe le 8 avril 2024, un recours en annulation de l'article 166 de la loi du 9 février 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie » (remplacement de l'article 67, § 2, alinéa 2, de la 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 »), publiée au *Moniteur belge* du 21 mars 2024, a été introduit par la SRL « Vermetal », la SA « Schrootbedrijf A. De Rooy en zoon », la SRL « Tribel Metals », la SRL « De Knop Recycling », la SRL « IJzerland », la SRL « Alfamet », la SRL « Transmétaux », la SRL « Vandeweyer Recycling & Demolition », la SRL « Vrints Scrap & Services », la SRL « Degels-Metal », la SA « Etn. Roosen », la SRL « De Cocker Geert », la SRL « Bally », la SRL « Af-Logi », la SRL « Kabel Recycling Company » et Johan Vincent, assistés et représentés par Me Wouter Vaassen, avocat au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension de la même disposition légale. Par l'arrêt n° 78/2024 du 4 juillet 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.078), publié au *Moniteur belge* du 13 septembre 2024, la Cour a rejeté la demande de suspension.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Tine Bricout, avocate au barreau de Gand, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 166 de la loi du 9 février 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie » (ci-après : la loi du 9 février 2024), qui remplace l'article 67, § 2, alinéa 2, de la 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 » (ci-après : la loi du 18 septembre 2017). Elles exposent que, du fait de cette disposition, le paiement de câbles en cuivre, de vieux métaux ou de biens contenant des matières précieuses ne peut être effectué ou reçu en espèces lorsque l'acheteur n'est pas un consommateur, à moins que ces matières précieuses soient présentes en faible quantité seulement et uniquement en raison de leurs propriétés physiques nécessaires, et sauf en cas de vente publique effectuée sous la supervision d'un huissier de justice.

A.1.2. Les parties requérantes font valoir qu'elles sont toutes des opérateurs du marché dans le secteur du recyclage des métaux et elles estiment que la disposition attaquée a de graves répercussions sur leurs activités principales. Elles soulignent que certaines d'entre elles sont fortement dépendantes de la fourniture de métaux par des particuliers et qu'une part importante de ces fournitures sont payées en espèces. Elles allèguent que la disposition précitée compromet sérieusement le flux entrant de métaux à recycler. Elles en déduisent qu'elles sont directement et défavorablement affectées par la disposition attaquée.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2. Le premier moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, paragraphe 1, c), 34, 35, 36, 56 et suivants, 63 et suivants, et 127 à 133 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec les articles 10 et 11 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 « concernant l'introduction de l'euro » (ci-après : le règlement (CE) n° 974/98) et avec l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE 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 » (ci-après : la décision 98/415/CE).

A.3.1. Les parties requérantes estiment qu'il découle des articles 127, paragraphe 4, et 128, paragraphe 1, du TFUE et de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE que le législateur belge doit demander l'avis de la Banque centrale européenne (ci-après : la BCE) avant d'adopter des dispositions ayant force de loi qui règlent l'utilisation des espèces. Elles exposent que la disposition attaquée n'était à l'origine pas contenue dans le projet de loi initial qui a abouti à la loi du 9 février 2024 et que cette disposition résulte de l'adoption d'un amendement introduit par plusieurs parlementaires. Elles estiment que l'amendement n'a pas fait l'objet d'une demande d'avis à la BCE.

Elles se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et en déduisent qu'une réglementation nationale adoptée en violation d'une forme substantielle est inopposable aux justiciables et qu'il y a lieu d'écarter son application. Elles soulignent que la BCE, dans son « Guide relatif à la consultation de la Banque centrale européenne par les autorités nationales au sujet de projets de réglementation », dit que, dans les États membres où les particuliers ont le droit d'introduire un recours visant à annuler une réglementation nationale sur le fondement d'un vice de procédure grave, ces particuliers doivent également avoir le droit de demander l'annulation d'une réglementation nationale adoptée en violation d'une forme substantielle du droit de l'Union, telle que la consultation préalable de la BCE. Elles concluent que la disposition attaquée viole l'article 127, paragraphe 4, du TFUE et l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE.

A.3.2. Les parties requérantes estiment que la disposition attaquée doit être annulée afin que soit garantie la protection effective des droits qu'elles puisent dans l'ordre juridique de l'Union européenne. Elles déduisent de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qu'il n'existerait pas de protection juridique effective si, pour contester la compatibilité de la disposition attaquée avec le droit de l'Union européenne, elles devaient s'exposer à des procédures administratives ou pénales et aux sanctions qui en découlent.

A.3.3. Si la Cour avait des doutes quant à l'interprétation exacte de l'article 127, paragraphe 4, du TFUE et de l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE, les parties requérantes suggèrent qu'elle pose à la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles à ce sujet.

A.4.1. Le Conseil des ministres fait valoir que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée ferait naître une différence ou une identité de traitement. Selon lui, elles ne précisent même pas quelles catégories de personnes seraient injustement traitées de la même manière ou différemment. Il souligne que la disposition attaquée s'applique à tous les professionnels qui achètent de vieux métaux, des câbles en cuivre ou des biens contenant des matières précieuses à des consommateurs. Il estime que les parties requérantes ne démontrent pas que les producteurs et prestataires de services d'autres pays sont lésés pour ce qui est de l'accès au marché belge. Il souligne par ailleurs que la Cour a jugé que la disposition antérieure qui prévoyait une interdiction analogue à l'interdiction actuellement attaquée était conforme à la Constitution.

A.4.2. En ce que le premier moyen est pris de la violation du droit de l'Union européenne, le Conseil des ministres observe que la Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de ce droit. Il estime que la simple mention des articles 10 et 11 de la Constitution dans le moyen ne suffit pas en l'espèce pour pouvoir invoquer la violation du droit de l'Union européenne. Pour cette raison, il considère également qu'il n'est pas utile de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

A.4.3. Selon le Conseil des ministres, la directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 « relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission » (ci-après : la directive (UE) 2015/849) octroie aux États membres de l'Union européenne un pouvoir de régulation étendu en ce qui concerne les paiements en espèces. Il se réfère à cet égard au sixième considérant de cette directive. Il ajoute que les transactions pour les métaux précieux sont, dans le cadre de cette directive, considérées comme des transactions présentant un risque de blanchiment potentiellement plus élevé. Il estime que la disposition attaquée est compatible avec les prescriptions européennes qui tendent à limiter au maximum les pratiques de blanchiment et la criminalité financière. Le fait que, selon l'article 128, paragraphe 1, du TFUE, l'euro a cours légal n'empêche pas, selon lui, les États membres de l'Union européenne de limiter ou d'interdire les paiements en espèces. Il souligne qu'en France aussi, l'achat de métaux fait l'objet de limitations.

A.4.4. En ce qui concerne la circonstance que l'avis de la BCE n'a pas été demandé, le Conseil des ministres fait valoir que des avis ont déjà été demandés auparavant au sujet de règles en projet relatives aux paiements en espèces et qu'il ressort d'un avis de la BCE du 8 décembre 2023 que le législateur peut effectivement instaurer une interdiction de paiement en espèces. Il estime qu'il est, en l'occurrence, satisfait aux conditions identifiées par la BCE dans cet avis pour exclure la possibilité de payer en espèces.

En ce qui concerne le second moyen

A.5. Le second moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11, 16, 19, 22bis, 22ter, 23 et 27 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus en combinaison avec les principes de bonne administration et de proportionnalité, avec la liberté de commerce et d'industrie, telle qu'elle était garantie, jusqu'à l'adoption de l'article II.3 du Code de droit économique, par le décret d'Allarde des 2-17 mars 1791, avec les articles 3, paragraphe 1, c), 34, 35, 36, 56 et suivants, 63 et suivants, et 127 à 133 du TFUE, avec les articles 10 et 11 du règlement (CE) n° 974/98, avec l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE, avec l'article 2, paragraphe 1, 3, e), et le considérant 6 de la directive (UE) 2015/849, avec les articles 25, 26, 36, 37, 47, 48 et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 6, 8 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention et avec les articles 5, 9, 12, 16, 19 et 26 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

A.6.1. Les parties requérantes critiquent tout d'abord le fait que, par la loi du 9 février 2024, le législateur a, d'une part, confirmé le droit au paiement en espèces pour les consommateurs en général, notamment en vue de protéger certaines catégories de personnes et, d'autre part, entièrement exclu la possibilité de payer en espèces dans le secteur du recyclage des métaux et supprimé l'identification et l'enregistrement du consommateur dans le cadre de ce secteur, sans prévoir un régime transitoire adéquat. Elles critiquent également le fait que la BCE n'ait pas été consultée en ce qui concerne le second régime, alors qu'elle avait été consultée en ce qui concerne le premier régime. Elles estiment que la différence de traitement ainsi créée n'est pas raisonnablement justifiée et que la disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles estiment également que cette disposition viole le droit de l'Union européenne et qu'une violation de ce droit constitue aussi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.2. Les parties requérantes allèguent ensuite que la disposition attaquée restreint la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, en ce qu'elle fait naître une concurrence déloyale entre les entreprises établies en Belgique et les entreprises établies dans les pays limitrophes. Elles relèvent qu'aux Pays-Bas et en Allemagne, les règles relatives aux paiements en espèces dans le secteur du recyclage des métaux sont moins strictes.

A.6.3. Les parties requérantes estiment également que la disposition attaquée porte une atteinte disproportionnée à la valeur de paiement des billets et pièces de monnaie en euros, valeur qui, selon elles, est garantie par les articles 3, paragraphe 1, c), 127, paragraphe 4, et 128, paragraphe 1, du TFUE et par les articles 10 et 11 du règlement (CE) n° 974/98. Elles se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, dont elles déduisent qu'une réglementation nationale ne peut aboutir, en droit ou en fait, à la suppression des billets en euros. À tout le moins une limitation du paiement en espèces doit-elle, selon elles, être adéquate pour que le but d'intérêt public poursuivi soit atteint, et cette restriction ne peut pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce but. Selon elles, il n'est pas satisfait à ces conditions en l'espèce.

A.6.4. Dans le cadre de leur second moyen, les parties requérantes critiquent une fois de plus le fait que la disposition attaquée n'ait pas fait l'objet d'une demande d'avis à la BCE. À l'appui de leur point de vue, elles invoquent des arguments analogues à ceux qu'elles invoquent dans le cadre du premier moyen.

A.6.5. Les parties requérantes relèvent ensuite que chaque entreprise a déjà une obligation de notification si elle effectue ou reçoit des paiements en espèces de 10 000 euros ou plus. Elles se réfèrent à cet égard à l'article 2, paragraphe 1, 3, e), et au considérant 6 de la directive (UE) 2015/849, et elles en déduisent que les paiements en espèces de 10 000 euros ou plus doivent en principe être autorisés. Elles estiment que le droit à un procès équitable ainsi que le principe de la présomption d'innocence, le principe de non-incrimination et l'interdiction de provocation qui en découlent s'opposent à une interdiction des paiements en espèces d'un montant inférieur à 10 000 euros. Elles suggèrent que la Cour pose à la Cour de justice de l'Union européenne une question concernant cette problématique. Elles se réfèrent également à l'avis de la BCE relatif au régime applicable au secteur du

recyclage des métaux en Belgique, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 9 février 2024, et relèvent que la BCE a estimé que le plafond de 500 euros qui était en vigueur à l'époque pour les paiements en espèces était exagérément bas, quelle que fût l'intention du législateur.

A.6.6. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée discrimine en outre les personnes qui n'ont pas accès ou qui ont un accès limité aux moyens de paiement électroniques, comme les personnes âgées et les personnes qui, pour des raisons éthiques, ne souhaitent pas collaborer avec les banques. Elles estiment que cette disposition limite de manière injustifiée l'accès de ces personnes aux biens et services à disposition du public. Elles sont d'avis que la disposition attaquée porte ainsi également atteinte au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Elles déduisent encore de la jurisprudence de la Cour de justice que, bien que les États membres de l'Union européenne puissent limiter les paiements en espèces, ceux-ci doivent en tout état de cause donner aux personnes qui n'ont pas accès aux moyens de paiement électroniques la possibilité de payer en espèces. Elles soulignent, à cet égard, que la disposition attaquée ne prévoit aucune exception pour les personnes qui n'ont pas accès aux moyens de paiement électroniques.

A.6.7. Les parties requérantes critiquent également le fait que le secteur du recyclage des métaux et les consommateurs de ce secteur n'ont pas été impliqués dans l'élaboration de la disposition attaquée, alors que d'autres parties prenantes l'ont été. Elles estiment que, pour cette raison aussi, la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination. Elles font également valoir que cette disposition nuit à l'environnement, puisque moins de gens seront enclins à confier des déchets métalliques aux entreprises responsables du recyclage de ces déchets. Elles soutiennent également que cette disposition pose problème dans le cadre de la liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée. Selon elles, les paiements sont une forme d'expression et le droit au respect de la vie privée comprend celui de ne pas transmettre ses données bancaires. Elles estiment enfin que la disposition attaquée viole la présomption d'innocence, dès lors qu'elle postule que le secteur du recyclage des métaux est composé exclusivement de criminels.

A.6.8. Enfin, les parties requérantes critiquent le fait que la disposition attaquée ne prévoit pas de régime transitoire. Elles se réfèrent à la jurisprudence de la Cour de justice, dont elles déduisent qu'il convient de prévoir un régime transitoire raisonnable pour les mesures prises par l'autorité publique qui ont une incidence sur la libre circulation des biens. Elles relèvent que leur fédération sectorielle n'a pu informer ses membres que le 28 mars 2024 de ce que la disposition attaquée entrerait en vigueur le 31 mars 2024 et que les banques seraient fermées les 29 mars et 1er avril 2024. Dans ce cadre, elles relèvent également que le service d'inspection a indiqué qu'il comprenait que les entreprises aient besoin de plus de temps pour s'adapter. Elles estiment que l'absence de régime transitoire non seulement viole le principe d'égalité et de non-discrimination, mais encourage également la concurrence déloyale.

A.7.1. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes n'exposent pas concrètement quelles sont les différentes normes de référence qui seraient violées à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution. Il répète que la Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de normes internationales.

A.7.2. Le Conseil des ministres estime que plusieurs critiques invoquées dans le cadre du second moyen sont fondées sur de simples hypothèses que les parties requérantes ne développent pas, et que ces mêmes parties ne démontrent pas non plus que ces hypothèses reposent sur des faits avérés ou qu'elles pourraient devenir réalité. Il estime que tel est le cas lorsque les parties requérantes affirment que le secteur des métaux n'a pas été associé à l'élaboration de la disposition attaquée, que cette disposition serait néfaste pour l'environnement, que la liberté d'expression aurait été violée et que l'ensemble du secteur du recyclage des métaux serait considéré comme criminel du fait de la disposition attaquée.

A.7.3. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination, le Conseil des ministres estime tout d'abord que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée ferait naître une différence ou une identité de traitement.

Le Conseil des ministres ajoute que le secteur des métaux n'est pas suffisamment comparable à d'autres secteurs, dès lors que le secteur des métaux connaît de nombreux abus. Il estime en outre que la situation des consommateurs qui n'ont pas accès aux moyens de paiement électroniques n'est pas suffisamment comparable à la situation d'autres consommateurs.

S'il fallait admettre que les situations visées sont comparables, le Conseil des ministres soutient que la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 141/2019 du 17 octobre

2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.141), il fait valoir que la différence de traitement repose sur un critère objectif, plus précisément sur la nature du bien qui fait l'objet de l'opération, et qu'elle poursuit un but légitime, à savoir éviter les abus dans le secteur du recyclage des métaux. Il ajoute que la disposition attaquée est pertinente et proportionnée au but poursuivi. Dans ce cadre, il fait valoir qu'une mesure moins attentatoire, telle que celle que contenait la réglementation antérieure, n'est pas efficace et que les moyens de paiement électroniques sont très répandus, de sorte qu'il existe des alternatives accessibles au paiement en espèces.

A.7.4. En ce qui concerne la violation alléguée de la liberté d'entreprendre, le Conseil des ministres considère tout d'abord qu'il n'est pas question d'une restriction de cette liberté, étant donné que les paiements électroniques restent possibles et que chaque entreprise a droit à un service bancaire de base. S'il fallait néanmoins considérer qu'il est effectivement question d'une restriction de la liberté d'entreprendre, cette restriction est selon lui raisonnablement justifiée par un motif d'intérêt général. Il se réfère en la matière à l'arrêt de la Cour n° 141/2019, précité.

A.7.5. En ce qui concerne la violation alléguée de la libre circulation des personnes, des services, des biens et des capitaux, le Conseil des ministres estime que les parties requérantes tirent des conclusions erronées de la jurisprudence de la Cour de justice. Selon lui, il ressort de cette jurisprudence que le droit de l'Union européenne ne s'oppose pas systématiquement aux règles nationales qui instaurent des restrictions au paiement en espèces pour des raisons d'intérêt public, comme celles qui sont liées à la lutte contre la criminalité. Selon lui, cette vision est conforme au sixième considérant de la directive (UE) 2015/849. Il estime que la disposition attaquée est proportionnée aux buts d'intérêt général qui sont poursuivis par le législateur.

A.7.6. En ce qui concerne la critique relative à l'absence de régime transitoire, le Conseil des ministres estime qu'il appartient au législateur d'apprécier s'il est nécessaire ou opportun de prévoir un régime transitoire. Selon lui, les parties requérantes ne démontrent pas que l'absence d'un tel régime n'est pas justifiée en l'espèce. Il ajoute que les services d'inspection ont annoncé que, jusqu'au 31 décembre 2024, il sera prévu une période de tolérance au cours de laquelle aucune amende ne sera infligée. Il souligne dans ce cadre que cette période de tolérance ne signifie pas qu'aucune sanction ou aucune mesure ne pourra être prise : les services d'inspection pourront en effet émettre un avertissement, une mesure prévue par la loi qu'ils prennent souvent. Il souligne également que l'instruction donnée aux services d'inspection est un choix qui s'inscrit dans la politique de contrôle menée par ces services.

- B -

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 166 de la loi du 9 février 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie » (ci-après : la loi du 9 février 2024), qui remplace l'article 67, § 2, alinéa 2, de la 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 » (ci-après : la loi du 18 septembre 2017) comme suit :

« Sauf en cas de vente publique effectuée sous la supervision d'un huissier de justice, une personne qui n'est pas un consommateur ne peut payer aucun montant en espèces lorsqu'elle achète des vieux métaux, des câbles en cuivre ou des biens contenant des matières précieuses à une autre personne, à moins que ces matières précieuses ne soient présentes en faible quantité seulement et uniquement en raison de leurs propriétés physiques nécessaires ».

En l'absence, dans la loi du 9 février 2024, d'une disposition relative à l'entrée en vigueur de l'article 166, cet article est entré en vigueur le dixième jour qui a suivi la publication de la loi du 9 février 2024 au *Moniteur belge* du 21 mars 2024.

B.2. Avant son remplacement par l'article 166 de la loi du 9 février 2024, l'article 67, § 2, alinéa 2, de la loi du 18 septembre 2017 disposait :

« Toutefois, sauf en cas de vente publique effectuée sous la supervision d'un huissier de justice :

1° le paiement de câbles de cuivre ne peut être effectué ou reçu en espèces, lorsque l'acheteur n'est pas un consommateur;

2° le paiement de vieux métaux ou de biens contenant des matières précieuses, à moins que ces matières précieuses ne soient présentes en faible quantité seulement et uniquement en raison de leurs propriétés physiques nécessaires :

a) ne peut être effectué ou reçu en espèces lorsque ni le vendeur, ni l'acheteur ne sont des consommateurs;

b) ne peut être effectué ou reçu en espèces au-delà de 500 euros lorsque le vendeur est un consommateur et l'acheteur n'est pas un consommateur. Dans ce dernier cas, si l'acheteur accepte d'effectuer le paiement en espèces pour tout ou partie du paiement, il doit identifier le consommateur, vérifier son identité et conserver ses données ainsi que la preuve de la vérification, selon les modalités prévues par le Roi ».

B.3.1. Le remplacement de l'article 67, § 2, alinéa 2, de la loi du 18 septembre 2017 par l'article 166 de la loi du 9 février 2024 résulte de l'adoption d'un amendement introduit par plusieurs parlementaires à la Chambre des représentants.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« L'amendement n° 14 est relatif à la prévention du blanchiment. L'article 67, § 2, alinéa 2, de la 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 est modifié de manière à aligner le régime des vieux métaux et des biens contenant des matières précieuses sur celui des câbles de cuivre. Actuellement, un consommateur qui vend à un professionnel des vieux métaux ou des biens contenant des matières précieuses peut recevoir de celui-ci un paiement en espèces jusqu'à 500 euros. À l'avenir, ce ne sera plus le cas : le paiement en espèces sera interdit dans cette situation. Les raisons de cette modification, qui résultent des constatations policières et de l'Inspection économique, sont les suivantes :

- de nombreuses personnes se font passer pour des consommateurs alors que la fréquence de leurs ventes et les quantités vendues démontrent une activité professionnelle. Le total des paiements en espèces réalisés à de tels soi-disant consommateurs peut atteindre des montants très élevés dans certains centres de recyclage. On a ainsi observé des retraits en espèces cumulés supérieurs à 1 million d'euros par an sur les comptes de certaines entreprises;

- le plafond de 500 euros actuellement prévu est régulièrement détourné par l'utilisation de plusieurs cartes d'identité. Il a été observé que des ventes largement supérieures à 500 euros sont découpées en plusieurs petites ventes d'un montant inférieur, chacune étant prétendument effectuée par une personne différente (technique dite du ' saucissonnage ');

- certains ferrailleurs et bijoutiers sont peu regardants et omettent d'identifier le vendeur, créant ainsi une distorsion de concurrence par rapport à ceux qui appliquent la loi;

- certains acheteurs d'or ambulants organisent des achats d'or dans des hôtels, en insistant sur la rétribution en espèces. Or, il a été constaté que très peu de vendeurs se présentent. Il y a donc de forts soupçons que ces achats d'or ambulants servent à justifier la provenance de bijoux volés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3665/009, pp. 6-7).

B.3.2. Il en ressort que le législateur a estimé qu'il s'indiquait, en prévention de certains abus constatés par la police et par l'Inspection économique, de mettre fin à la possibilité qu'avaient les consommateurs de vendre des vieux métaux ou des biens contenant des métaux précieux à un commerçant moyennant un paiement en espèces, lorsque le montant à payer n'excédait pas 500 euros. Il résulte ainsi de la disposition attaquée que de telles transactions ne peuvent plus se faire au moyen d'un paiement en espèces.

Quant au fond

B.4. Le premier moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, paragraphe 1, c), 34, 35, 36, 56 et suivants, 63 et suivants, et 127 à 133 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec les articles 10 et 11 du règlement (CE) n° 974/98 du Conseil du 3 mai 1998 « concernant l'introduction de l'euro » et avec l'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE 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 » (ci-après : la décision 98/415/CE).

Les parties requérantes critiquent le fait que l'amendement qui a donné lieu à la disposition attaquée n'a pas été soumis pour avis à la Banque centrale européenne (ci-après : la BCE).

B.5. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.7.1. Les normes de référence de droit européen invoquées dans le premier moyen offrent une garantie pour la sauvegarde de la stabilité des prix au sein du marché unique, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union, tels que définis à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne.

B.7.2. Selon l'article 127, paragraphe 4, du TFUE, la BCE est consultée par les autorités nationales sur tout projet de réglementation dans les domaines relevant de sa compétence, mais dans les limites et selon les conditions fixées par le Conseil conformément à la procédure prévue à l'article 129, paragraphe 4, du TFUE.

B.7.3. L'article 2, paragraphe 1, de la décision 98/415/CE, arrêtée par le Conseil selon la procédure de l'article 129, paragraphe 4, du TFUE, prévoit :

« Les autorités des États membres consultent la BCE sur tout projet de réglementation relevant de son domaine de compétence en vertu du traité, et notamment en ce qui concerne :

- les questions monétaires,
- les moyens de paiement,
- les banques centrales nationales,
- la collecte, l'établissement et la diffusion de données statistiques en matière monétaire, financière, bancaire, de systèmes de paiement et de balance des paiements,
- les systèmes de paiement et de règlement,
- les règles applicables aux établissements financiers dans la mesure où elles ont une incidence sensible sur la stabilité des établissements et marchés financiers ».

B.7.4. Il en découle que les autorités des États membres doivent consulter la BCE notamment sur des projets de réglementation qui concernent les moyens de paiement.

B.7.5. Dès lors que la disposition attaquée a pour effet que la vente de certains biens par un consommateur à un commerçant ne peut plus s'effectuer au moyen d'un paiement en espèces, cette disposition régit les moyens de paiement.

L'amendement qui a donné lieu à la disposition attaquée constitue ainsi un « projet de réglementation » dans un domaine qui relève de la compétence de la BCE, au sens de l'article 127, paragraphe 4, du TFUE. Cet amendement devait être soumis pour avis à la BCE.

B.8.1. Le projet de loi initial qui a donné lieu à la loi du 9 février 2024, qui prévoyait notamment une obligation de principe faite aux entreprises d'accepter les paiements en espèces des consommateurs, a été soumis pour avis à la BCE (avis de la BCE du 8 décembre 2023 « sur l'obligation faite aux entreprises d'accepter le paiement en espèces des consommateurs », CON/2023/40).

Comme il est dit en B.3.1, la disposition attaquée résulte toutefois de l'adoption d'un amendement introduit par plusieurs parlementaires à la Chambre des représentants (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3665/007, pp. 20-21).

B.8.2. Il ne ressort ni des travaux préparatoires de la loi du 9 février 2024 ni des bases de données de l'Union européenne que l'amendement précité ait été soumis pour avis à la BCE.

B.8.3. Contrairement à ce que semble soutenir le Conseil des ministres, la circonstance que le projet de loi initial a été soumis pour avis à la BCE n'a pas pour conséquence que l'amendement ayant donné lieu à la disposition attaquée ne devait pas être soumis pour avis à la BCE. La mesure contenue dans cet amendement diffère en effet des mesures au sujet desquelles la BCE s'est prononcée dans son avis du 8 décembre 2023.

B.9. Le premier moyen est fondé.

L'article 67, § 2, alinéa 2, de la loi du 18 septembre 2017, tel qu'il a été remplacé par l'article 166 de la loi du 9 février 2024, doit être annulé.

B.10. Dès lors que l'examen du second moyen ne pourrait pas donner lieu à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu d'examiner celui-ci.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 67, § 2, alinéa 2, de la 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 », tel qu'il a été remplacé par l'article 166 de la loi du 9 février 2024 « portant dispositions diverses en matière d'économie ».

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 mars 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen