Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN RICHARD DE LA TOUR
présentées le 18 novembre 2020[1]

Affaire C-544/19

« ECOTEX BULGARIA » EOOD
contre
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
en présence de
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

[demande de décision préjudicielle formée par l'Administrativen sad Blagoevgrad (tribunal administratif de Blagoevgrad, Bulgarie)]

« Renvoi préjudiciel – Article 63 TFUE – Liberté de mouvement des capitaux et des paiements – Directive (UE) 2015/849 – État non membre de la zone euro – Législation nationale interdisant d'effectuer, sur le territoire national, un paiement en espèces lorsque celui-ci est d'une valeur égale ou supérieure au seuil fixé et exigeant de recourir à un virement ou à un versement sur un compte de paiement – Distribution de dividendes d'une entreprise à un actionnaire ou un associé sous la forme d'un paiement en espèces dépassant le seuil fixé par la législation nationale – Infliction d'une sanction administrative à caractère pénal – Compatibilité de la législation nationale – Lutte contre la fraude et l'évasion fiscales – Proportionnalité »

I. Introduction

1. Dans quelle mesure une législation nationale qui interdit à toute personne physique ou morale d'effectuer, sur le territoire national, un paiement en espèces lorsque celui-ci est d'une valeur égale ou supérieure au seuil fixé et exige de cette dernière qu'elle recoure, à cet effet, à d'autres moyens de paiement sous peine d'être sanctionnée est-elle conforme au droit de l'Union ?

2. Telle est, en substance, la question que soulève l'Administrativen sad Blagoevgrad (tribunal administratif de Blagoevgrad, Bulgarie) dans la présente affaire.

3. Cette question est actuelle puisque la Cour, en formation de grande chambre, doit très prochainement se prononcer sur les conditions et les limites dans lesquelles l'Union européenne et les États membres de la zone euro peuvent, dans l'exercice de leurs compétences respectives,

[1] Langue originale : le français.

adopter des réglementations qui prévoient des limitations à l'utilisation des espèces, c'est-à-dire des billets de banque et des pièces de monnaie émis par les banques centrales, comme moyen de paiement [2].

4. La présente affaire se distingue toutefois des affaires jointes Hessischer Rundfunk (C-422/19 et C-423/19) dans la mesure où la législation nationale en cause au principal concerne la République de Bulgarie, qui n'est pas un État membre de la zone euro. La République de Bulgarie a le statut d'« État membre faisant l'objet d'une dérogation » en application de l'article 139, paragraphe 2, TFUE et n'est pas liée par les dispositions du droit de l'Union qui régissent l'émission monétaire et l'usage de la monnaie unique, en particulier le statut de cours légal des billets et des pièces libellés en euros. Néanmoins, elle fait partie du marché intérieur de l'Union et, à ce titre, est tenue de respecter les libertés de circulation y afférentes.

5. La question soumise à la Cour s'inscrit également dans un contexte faisant suite au rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 12 juin 2018, sur les restrictions concernant les paiements en espèces [3], ainsi qu'aux avis formulés, à cet égard, par la Banque centrale européenne (BCE) [4] à la demande des ministères des Finances du Royaume de Belgique, de la République de Bulgarie et du Royaume des Pays-Bas [5].

6. Dans la présente affaire, la Cour est, d'une part, invitée à préciser si une législation, telle que celle en cause dans l'affaire au principal, relève du champ d'application de la directive (UE) 2015/849 [6] ou si celle-ci doit être examinée à la lumière des dispositions prévues à l'article 63 TFUE, lequel garantit la liberté de mouvement des capitaux et des paiements.

7. La Cour est, d'autre part, invitée à se prononcer sur la conformité du régime de sanctions établi par cette législation au regard, notamment, du principe de proportionnalité des peines et du droit à un recours juridictionnel effectif consacrés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

2 Il s'agit des affaires jointes Hessischer Rundfunk (C-422/19 et C-423/19), actuellement pendantes devant la Cour, lesquelles concernent la compatibilité au regard de l'article 2, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, TFUE ; de l'article 128, paragraphe 1, troisième alinéa, TFUE ; de l'article 16, premier alinéa, du protocole (nº 4) sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, et de l'article 10, deuxième phrase, du règlement (CE) nº 974/98 du Conseil, du 3 mai 1998, concernant l'introduction de l'euro (JO 1998, L 139, p. 1), de la législation allemande qui prévoit que le débiteur de contributions audiovisuelles ne peut pas acquitter celles-ci en espèces, mais uniquement en procédant à une autorisation de débit par un prélèvement ou par un virement individuel, ou par un ordre de virement permanent.

3 COM(2018) 483 final, ci-après le « rapport sur les restrictions concernant les paiements en espèces ». Dans ce rapport, la Commission européenne relève que de nombreux États membres, pour la plupart membres de la zone euro, ont adopté des législations portant limitation des paiements effectués en espèces. Ces mesures seraient assez hétérogènes, tant dans leur nature que dans leur champ d'application, les seuils de limitation des paiements en espèces variant de 500 euros à 15 000 euros (point 2.2.2 de ce rapport). Voir, en particulier, étude d'impact d'Ecorys intitulée « Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash », du 15 décembre 2017, disponible à l'adresse Internet suivante : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (p. 67), et à laquelle la Commission se réfère.

4 Les États membres de la zone euro sont tenus de consulter la BCE sur tout projet de réglementation relatif aux moyens de paiement en application de l'article 2, paragraphe 1, deuxième tiret, 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 (JO 1998, L 189, p. 42).

5 Voir, s'agissant du Royaume de Belgique, avis de la Banque centrale européenne, du 30 mai 2017, relatif à la limitation de l'utilisation des espèces (CON/2017/20), s'agissant de la République de Bulgarie, opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments (CON/2017/27), et, enfin, s'agissant du Royaume des Pays-Bas, opinion of the European Central Bank, of 30 December 2019, on limitation to cash payments (CON/2019/46).

6 Directive 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) nº 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 (JO 2015, L 141, p. 73).

8. Dans les présentes conclusions, j'exposerai les raisons pour lesquelles je considère qu'une législation telle que celle en cause au principal ne relève pas du champ d'application de la directive 2015/849. Je fonderai mon appréciation non seulement sur les objectifs que le législateur de l'Union tend à poursuivre dans le cadre de cette directive, mais également sur l'économie et les termes de celle-ci. Je proposerai donc à la Cour d'examiner la conformité d'une telle législation à la lumière de la liberté de mouvement des capitaux et des paiements consacrée à l'article 63 TFUE.

9. À cet égard, j'expliquerai que la législation nationale en cause constitue, en soi, une restriction à cette liberté qui peut être justifiée par les nécessités qu'impose la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. J'expliquerai, toutefois, qu'une telle législation ne peut véritablement atteindre cet objectif que dans la mesure où elle s'accompagne de mesures tenant compte de l'inclusion bancaire des personnes les plus fragilisées ainsi que de mesures dérogatoires en faveur des personnes qui, pour des motifs légitimes, ne peuvent recourir aux moyens de paiement exigés par le législateur national. J'exposerai également les raisons pour lesquelles le régime de sanctions établi dans le cadre de cette législation est susceptible de constituer une mesure contraire au principe de proportionnalité énoncé à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte.

II. Le cadre juridique

A. La directive 2015/849

10. Conformément à son article 1er, paragraphe 1, la directive 2015/849 vise à prévenir l'utilisation du système financier de l'Union aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

11. Conformément à son article 2, paragraphe 1, point 3), sous e), cette directive s'applique aux « autres personnes négociant des biens, dans la mesure où les paiements sont effectués ou reçus en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 [euros], que la transaction soit exécutée en une fois ou sous la forme d'opérations fractionnées qui semblent être liées ».

12. L'article 4, paragraphe 1, de ladite directive prévoit :

« Les États membres veillent, conformément à l'approche fondée sur les risques, à ce que le champ d'application de la présente directive soit étendu en totalité ou en partie aux professions et aux catégories d'entreprises, autres que les entités assujetties visées à l'article 2, paragraphe 1, qui exercent des activités particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme. »

13. L'article 5 de la directive 2015/849 énonce :

« Les États membres peuvent arrêter ou maintenir en vigueur, dans le domaine régi par la présente directive, des dispositions plus strictes pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, dans les limites du droit de l'Union. »

B. Le droit bulgare

1. Le ZOPB

14. Aux termes de l'article 1er du zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broy (loi sur la limitation des paiements en espèces)[7], cette loi régit les restrictions aux paiements en espèces sur le territoire bulgare[8].

15. Sous réserve des exceptions expressément énumérées à l'article 2 du ZOPB, l'article 3 dispose :

« (1) Les paiements sur le territoire du pays sont exclusivement effectués au moyen d'un virement ou d'un versement sur un compte de paiement lorsqu'ils sont :

1. d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 [leva bulgares] BGN [5 113 euros] ;

2. d'une valeur inférieure à 10 000 BGN [5 113 euros], représentant une partie d'une prestation pécuniaire contractuelle dont la valeur est égale ou supérieure à 10 000 BGN [5 113 euros].

(2) Le paragraphe 1 s'applique également aux cas de paiements en devises étrangères dont les montants convertis en BGN sont égaux ou supérieurs à 10 000 BGN [5 113 euros]. La conversion en BGN est effectuée au cours de la Balgarska narodna banka [Banque nationale bulgare] au jour du paiement. »

16. L'article 5 du ZOPB énonce :

« (1) Toute personne qui commet ou qui permet la commission d'une infraction à l'article 3 est passible d'une amende égale à 25 % du montant total du paiement acquitté, s'il s'agit d'une personne physique, ou d'une sanction pécuniaire s'élevant à 50 % du montant total du paiement acquitté, s'il s'agit d'une personne morale.

(2) En cas de répétition de l'infraction visée au paragraphe 1, le montant de l'amende s'élève à 50 % du montant du paiement acquitté, et le montant de la sanction pécuniaire s'élèvera à 100 % du montant du paiement acquitté. »

17. L'article 6 du ZOPB prévoit :

« (1) Les actes de constatation des infractions visées par la présente loi sont établis par les autorités de la Natsionalna agentsia za prihodite [Agence nationale des recettes, Bulgarie]. Les décisions infligeant des sanctions administratives sont adoptées par le directeur exécutif de l'Agence nationale des recettes ou par les fonctionnaires mandatés par lui.

(2) Le zakon za administrativnite narushenia i nakazania [loi sur les infractions et les sanctions administratives[9]] détermine l'établissement des décisions infligeant des sanctions administratives, leur adoption, les voies de recours dont elles sont l'objet, ainsi que leur exécution. »

7 DV nº16, du 22 février 2011, ci-après le « ZOPB ».

8 Voir, également, instructions du Ministerstvo na finansite (ministère des Finances, Bulgarie), du 4 avril 2011, relatives à l'application du ZOPB (ci-après les « instructions relatives à l'application du ZOPB »), disponibles à l'adresse Internet suivante : https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

9 DV nº92, du 28 novembre 1969, ci-après le « ZANN ».

2. Le ZANN

18. Aux termes de l'article 27 du ZANN :

« (1) La sanction administrative est fixée conformément aux dispositions de la présente loi dans les limites de la sanction prévue en cas de commission de l'infraction.

(2) Lors de la détermination de la sanction, il est tenu compte de la gravité de l'infraction, des motifs de la commission de celle-ci et des autres circonstances atténuantes et aggravantes, ainsi que de la situation patrimoniale de l'auteur.

(3) Les circonstances atténuantes impliquent l'application d'une sanction plus légère et les circonstances aggravantes d'une sanction plus lourde.

[...]

(5) N'est pas [...] autorisée la fixation de la sanction en-dessous du montant minimal prévu des sanctions que constituent l'amende et la privation temporaire du droit d'exercer une profession ou une activité déterminée. »

19. L'article 28, sous a), du ZANN prévoit que, en cas d'infractions administratives négligeables, l'autorité investie du pouvoir de sanction peut ne pas infliger de sanction, tout en avertissant le contrevenant, oralement ou par écrit, que, en cas de répétition de l'infraction, une sanction administrative lui sera infligée.

20. En vertu de l'article 63, paragraphe 1, du ZANN, le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement, Bulgarie), siégeant à juge unique, connaît du fond de l'affaire et statue par un jugement qui peut confirmer, modifier ou infirmer soit la décision infligeant une sanction administrative, soit le procès-verbal électronique. Le jugement est susceptible d'un pourvoi en cassation devant l'Administrativen sad (tribunal administratif, Bulgarie) pour les motifs prévus par le nakazatelno-protsesualen kodeks (code de procédure pénale) et selon les modalités prévues au chapitre 12 de l'administrativnoprotsesualen kodeks (code de procédure administrative).

III. Le litige au principal et les questions préjudicielles

21. « ECOTEX BULGARIA » EOOD [10] est une société unipersonnelle de droit bulgare, dont le capital est détenu par KS, ressortissant grec. Le 14 mars 2018, au cours de l'assemblée générale d'Ecotex, il a été décidé que KS obtiendrait, sous la forme de dividendes, la somme de 100 000 BGN (51 130 euros) payée en espèces au moyen d'autorisations de décaissement.

A. La procédure administrative engagée à l'encontre d'Ecotex

22. À la suite d'une inspection demandée le 8 décembre 2017 par l'autorité compétente en matière de recettes au sein de la Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (direction territoriale de l'Agence nationale des recettes – Sofia, Bulgarie), il a été établi que les transactions financières avec les clients de la société, principalement en provenance de la Grèce et de Chypre, avaient été effectuées par voie bancaire. Il a également été établi que, en vertu de la

[10] Ci-après « Ecotex ».

décision du 14 mars 2018, et au cours de la période comprise entre le 14 mars 2018 et le 22 mars 2018, une somme de 95 000 BGN (environ 48 573,50 euros) avait été versée, en espèces, à KS, au titre de neuf autorisations de décaissement portant chacune sur le versement en espèces de 10 000 BGN (5 113 euros) et d'une autorisation de décaissement portant sur un montant de 5 000 BGN (2 556,50 euros). La direction territoriale de l'Agence nationale des recettes – Sofia, bureau de Blagoevgrad, a annoncé, le 5 juin 2018, l'ouverture d'une procédure pénale à caractère administratif et le 26 juin 2018 a adopté un acte constatant l'existence d'une infraction aux dispositions prévues par le ZOPB.

23. Le 10 juillet 2018, Ecotex a fait objection à l'encontre de cet acte au motif que l'infraction pouvait être considérée comme étant négligeable au sens de l'article 28 du ZANN, puisque le paiement de la somme de 10 000 BGN (5 113 euros) effectué le 14 mars 2018 n'excédait que de 0,01 BGN (environ 0,005 euro) la limitation relative aux paiements en espèces prévue par le ZOPB.

24. Le 3 septembre 2018, le vice-directeur de la direction territoriale de l'Agence nationale des recettes – Sofia, a infligé à Ecotex, sur le fondement de l'article 5, paragraphe 1, du ZOPB, une sanction pécuniaire pour chacune des infractions constatées. Il ressort de la décision de renvoi que chacun des paiements d'une valeur de 10 000 BGN (5 113 euros) a été qualifié d'« infraction » et que neuf sanctions administratives ont donc été adoptées. Conformément aux dispositions nationales, chaque sanction s'élevait à 5 000 BGN (2 556,50 euros), c'est-à-dire 50 % de la somme payée en espèces.

25. Ecotex a introduit un recours en annulation contre la décision du 3 septembre 2018 du vice-directeur de la direction territoriale de l'Agence nationale des recettes – Sofia auprès du Rayonen sad Petrich (tribunal d'arrondissement de Pétritch, Bulgarie), lequel a confirmé cette décision. Ecotex a introduit un recours en cassation devant la juridiction de renvoi.

B. Le recours introduit devant la juridiction de renvoi

26. Devant la juridiction de renvoi, Ecotex a de nouveau souligné que, eu égard à l'importance mineure de l'infraction, la sanction de 50 % du montant total du paiement acquitté en espèces est disproportionnée. Ecotex a également soutenu que le droit aux dividendes de la société ne constituait pas une transaction ou un contrat et ne serait donc pas inclus dans la notion de « paiement » au sens de l'article 3, paragraphe 1, point 1), du ZOPB.

27. La direction territoriale de l'Agence nationale des recettes – Sofia a relevé quant à elle que la notion de « paiement » visée à l'article 3, paragraphe 1, point 1), du ZOPB doit s'entendre comme désignant, sans exception, tout paiement ou toute opération financière, et ce indépendamment de la nature de ces derniers.

28. Pour sa part, la juridiction de renvoi relève, à titre liminaire, que le ZOPB a transposé en droit interne la directive 2005/60/CE [11], laquelle a été abrogée à compter du 26 juin 2017 par la directive 2015/849 [12]. Elle estime, par conséquent, que l'article 3, paragraphe 1, point 1), du ZOPB doit être interprété à la lumière de l'article 63 TFUE et des dispositions pertinentes de la directive 2015/849.

[11] Directive du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO 2005, L 309, p. 15), telle que modifiée par la directive 2010/78/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010 (JO 2010, L 331, p. 120).

[12] Voir article 66 de la directive 2015/849.

29. En premier lieu, elle rappelle que la notion de « mouvement de capitaux » comprend aussi la perception de dividendes d'actions et de parts dans des sociétés commerciales. Elle se pose ainsi la question de savoir si l'article 63 TFUE, qui interdit notamment les mesures de nature à dissuader les non-résidents de faire des investissements dans un État membre ou de maintenir de tels investissements, s'oppose à une disposition telle que celle prévue à l'article 3, paragraphe 1, point 1), du ZOPB, qui impose une limitation aux paiements en espèces.

30. En deuxième lieu, la juridiction de renvoi se demande si la limitation des paiements en espèces, visée à l'article 3, paragraphe 1, point 1), du ZOPB, relève du champ d'application matériel de la directive 2015/849 et, dans l'affirmative, si les États membres sont libres de déterminer un seuil de paiement en espèces inférieur à 10 000 euros.

31. En troisième lieu, la juridiction de renvoi se demande dans quelle mesure les modalités relatives, d'une part, à la détermination du montant de l'amende prévue en cas de violation de la limitation des paiements en espèces et, d'autre part, au contrôle juridictionnel s'exerçant sur une décision de condamnation ne portent pas atteinte au principe de proportionnalité des peines et au droit à un recours juridictionnel effectif consacrés dans la Charte.

C. Les questions préjudicielles

32. Compte tenu des considérations exposées ci-dessus, l'Administrativen sad Blagoevgrad (tribunal administratif de Blagoevgrad) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Convient-il d'interpréter l'article 63 TFUE en ce sens qu'il s'oppose à une disposition nationale telle que celle en cause au principal en vertu de laquelle les paiements nationaux d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 BGN [5 113 euros] sont exclusivement effectués au moyen d'un virement ou d'un versement sur un compte de paiement et qui restreint le paiement en espèces de dividendes d'un montant égal ou supérieur à 10 000 BGN [5 113 euros] prélevés sur le bénéfice non distribué ? Dans la négative, une telle restriction est-elle fondée au regard des objectifs de la directive [...] 2015/849 ?

2) Convient-il d'interpréter l'article 2, paragraphe 1, de la directive [...] 2015/849, lu conjointement avec le considérant 6 et les articles 4 et 5 de cette directive, en ce sens qu'il permet une disposition nationale générale telle que celle en cause au principal en vertu de laquelle les paiements nationaux d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 BGN [5 113 euros] sont exclusivement effectués au moyen d'un virement ou d'un versement sur un compte de paiement abstraction faite de l'entité et de la motivation du paiement en espèces, tous les paiements en espèces entre personnes physiques et morales étant indifféremment visés ?

   a) Si cette question appelle une réponse affirmative, l'article 2, paragraphe 1, point 3), sous e), de la directive [...] 2015/849, lu [...] conjointement avec le considérant 6 et les articles 4 et 5 de cette directive, permet-il aux États membres d'adopter des limitations générales supplémentaires des paiements en espèces dans une disposition nationale telle que celle en cause au principal en vertu de laquelle les paiements nationaux d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 BGN [5 113 euros] sont exclusivement effectués au moyen d'un virement ou d'un versement sur un compte de paiement, lorsque la motivation du paiement en espèces est un "bénéfice non distribué" (dividende) ?

b) Si cette question appelle une réponse affirmative, l'article 2, paragraphe 1, point 3), sous e), de la directive [...] 2015/849, lu conjointement avec le considérant 6 et l'article 5 de cette directive, permet-il aux États membres d'adopter des limitations de paiement en espèces dans une disposition nationale telle que celle en cause au principal en vertu de laquelle les paiements nationaux d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 BGN [5 113 euros] sont exclusivement effectués au moyen d'un virement ou d'un versement sur un compte de paiement, le seuil desdits paiements étant inférieur à 10 000 euros ?

3) a) Convient-il d'interpréter l'article 58, paragraphe 1, et l'article 60, paragraphe 4, de la directive [...] 2015/849, lus conjointement avec l'article 49, paragraphe 3 de la [Charte], en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition nationale telle que celle en cause au principal, qui fixe le montant des sanctions administratives en cas d'infractions aux limitations relatives aux paiements en espèces, lorsque cette disposition ne permet pas d'adopter une approche différenciée en fonction des circonstances concrètes pertinentes ?

b) S'il y a lieu de répondre à cette question que l'article 58, paragraphe 1, et l'article 60, paragraphe 4, de la directive [...] 2015/849, lus conjointement avec l'article 49, paragraphe 3 de la [Charte], ne s'opposent pas à une disposition nationale telle que celle en cause au principal, qui fixe le montant des sanctions administratives en cas d'infractions aux limitations relatives aux paiements en espèces, convient-il d'interpréter l'article 58 et l'article 60, paragraphe 4, de la directive [...] 2015/849, lus conjointement avec le principe d'effectivité et le droit à un recours effectif au titre de l'article 47 de la [Charte], en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition nationale comme celle en cause au principal qui limite le contrôle juridictionnel, lorsqu'elle ne permet pas au tribunal, en cas de recours contre ladite sanction, de réduire le montant de cette dernière en dessous du montant minimal fixe prévu, en fonction des circonstances pertinentes de l'espèce ? »

33. Les gouvernements bulgare, tchèque, espagnol, italien et hongrois ainsi que la Commission ont déposé des observations écrites.

34. Il a été décidé, en accord avec le juge rapporteur, d'adresser, en application de l'article 62, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, des questions au gouvernement bulgare et, en application de l'article 101, paragraphe 1, de ce règlement, une demande d'éclaircissement à la juridiction de renvoi, auxquelles ils ont répondu par écrit dans le délai imparti.

IV. Analyse

35. Avant de procéder à l'analyse des questions préjudicielles, il me paraît utile de faire une observation liminaire relative à l'ordre dans lequel il convient d'examiner ces questions.

36. En l'occurrence, les première et deuxième questions portent, respectivement, sur la conformité, aux dispositions du traité FUE relatives à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2015/849, lu conjointement avec le considérant 6 et avec les articles 4 et 5 de cette directive, d'une législation nationale, qui, à l'instar de la législation bulgare, énonce une limitation générale des paiements en espèces effectués sur le territoire national, recouvrant les distributions de dividendes.

37. Or, je rappelle que, conformément à une jurisprudence constante, toute mesure nationale relative à un domaine qui a fait l'objet d'une harmonisation exhaustive au niveau de l'Union doit être appréciée au regard des dispositions de cette mesure d'harmonisation et non pas de celles du droit primaire [13].

38. Dans ces circonstances, je propose d'inverser l'ordre des première et deuxième questions préjudicielles.

39. En premier lieu, j'examinerai la deuxième question afin de déterminer si la législation nationale en cause au principal relève effectivement du domaine harmonisé par la directive 2015/849. Pour les raisons que je vais à présent exposer, tel n'est pas le cas, cette législation ne relevant pas, à mon sens, du champ d'application de cette directive.

40. Puis, en second lieu, j'analyserai les première et troisième questions qu'adresse la juridiction de renvoi sous l'angle uniquement du droit primaire et des droits fondamentaux.

41. Par sa première question, la juridiction de renvoi invite la Cour à examiner la conformité de la législation nationale en cause au principal avec les règles relatives à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements consacrée à l'article 63 TFUE. Dans la mesure où cette législation nationale constitue, pour les motifs que je vais développer, une restriction à cette liberté, je déterminerai si celle-ci peut être justifiée par un motif légitime et, le cas échéant, dans quelle mesure elle est propre à garantir la réalisation des objectifs qu'elle poursuit et est proportionnée. C'est dans ce contexte que je serai conduit à examiner la problématique soulevée dans la troisième question préjudicielle. En effet, par sa troisième question, la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir si l'article 47 de la Charte, qui garantit le droit à un recours juridictionnel effectif, et l'article 49, paragraphe 3, de celle-ci, qui consacre le principe de proportionnalité des peines, s'opposent à un régime de sanctions tel que celui introduit par l'article 5 du ZOPB, puisqu'il ne permettrait ni à l'autorité nationale en charge de sanctionner la commission de l'infraction [premier volet de la question, sous a)] ni à la juridiction nationale saisie du recours contre la décision adoptée par celle-ci [second volet de la question, sous b)] de procéder à une individualisation de l'amende.

A. L'examen de la législation nationale en cause au principal au regard des dispositions de la directive 2015/849

42. Par sa deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi vise à savoir, en substance, si, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, point 3), sous e), de la directive 2015/849, lu conjointement avec le considérant 6 et les articles 4 et 5 de cette directive, un État membre peut, pour tous les paiements effectués sur le territoire national d'une valeur égale ou supérieure au seuil fixé, interdire aux particuliers et aux entreprises de payer en espèces et exiger de ces derniers qu'ils procèdent à un virement ou à un versement sur un compte de paiement.

43. Le juge de renvoi interroge la Cour dans la mesure où la directive 2015/849 s'applique, en vertu de son article 2, paragraphe 1, point 3), sous e), aux paiements qui sont effectués en espèces par des personnes négociant des biens ou en faveur de ces dernières, d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros. Cette directive prévoit, en outre, à son article 4, que les États membres peuvent étendre ce champ d'application aux professions et catégories d'entreprises qui exercent des activités susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement

[13] Voir arrêt du 18 septembre 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, point 52 et jurisprudence citée).

du terrorisme. Ladite directive dispose, enfin, à son article 5, que les États membres peuvent également adopter, dans le domaine régi par la même directive, des dispositions plus strictes pour prévenir ces activités criminelles. Par ailleurs, il ressort du considérant 6 de la directive 2015/849 que les États membres doivent « pouvoir adopter des seuils plus bas, des limitations générales supplémentaires pour le recours à des paiements en espèces et d'autres dispositions plus strictes ».

44. La question à laquelle la Cour doit répondre est donc celle de savoir si la législation nationale en cause au principal est susceptible de relever de l'une de ces dispositions.

45. Je ne le pense pas, compte tenu des objectifs que le législateur de l'Union tend à poursuivre dans le cadre de la directive 2015/849, de l'économie de celle-ci et des termes des articles 2, 4 et 5 de cette directive, auxquels la juridiction de renvoi se réfère.

46. S'agissant, en premier lieu, des objectifs de la directive 2015/849, celle-ci vise à prévenir les menaces susceptibles d'affecter l'intégrité, le bon fonctionnement, la réputation et la stabilité du système financier résultant de l'utilisation de ce système aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme [14]. À cette fin, cette directive procède à une harmonisation des mesures de vigilance et de contrôle que les États membres doivent instituer à l'adresse des catégories professionnelles les plus exposées à la manipulation des fonds tirés de la grande criminalité et à la collecte d'argent ou de biens à des fins terroristes. Si les infractions fiscales pénales liées aux impôts directs et indirects figurent parmi les activités criminelles relevant du champ d'application de ladite directive [15], c'est toutefois à la condition que ces infractions soient punissables d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté [16]. Par conséquent, le législateur de l'Union tend à prévenir la commission d'infractions à la réglementation fiscale bien plus graves que celles résultant de la violation d'une limitation des paiements en espèces.

47. La législation nationale en cause au principal tend, quant à elle, à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales en exigeant que les paiements d'un montant égal ou supérieur à 10 000 BGN (5 113 euros) soient effectués non pas en espèces, mais par un virement ou un versement sur un compte de paiement, de façon à garantir la traçabilité des opérations financières. Ainsi que le relève le gouvernement bulgare dans ses observations, l'objectif du ZOPB, tel qu'il est exposé dans les motifs du projet de cette loi, est de limiter l'économie souterraine et, en particulier, les situations dans lesquelles des flux d'argent ne sont pas enregistrés dans les documents comptables et ne sont donc pas soumis à l'impôt ni aux cotisations sociales. À cet égard, ce gouvernement indique que le ZOPB ne prévoit aucune mesure relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il ne constituerait pas une mesure de transposition de la directive 2015/849 et ne comporterait aucun renvoi à celle-ci, cette directive ayant été transposée en droit national, d'une part, par le zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (loi relative aux mesures de lutte contre le blanchiment) [17] et, d'autre part, par le zakon za merkite sreshtu finansiraneto na terorizma (loi relative aux mesures de lutte contre le financement du terrorisme) [18].

48. Force est de constater que les objectifs poursuivis par le législateur de l'Union dans le cadre de la directive 2015/849 et par le législateur bulgare dans le cadre du ZOPB diffèrent nettement.

[14] Article 1er et considérant 5 de la directive 2015/849.

[15] Les activités criminelles sont définies à l'article 3, point 4), de la directive 2015/849.

[16] Voir article 3, point 4), sous f), ainsi que considérant 11 de la directive 2015/849.

[17] DV nº 27, du 27 mars 2018.

[18] DV nº 16, du 18 février 2003.

49. S'agissant, en second lieu, de l'économie de la directive 2015/849, celle-ci tend à établir des mesures qui, compte tenu de l'objectif qu'elles poursuivent, se distinguent, par leur nature et par les destinataires auxquels elles s'adressent, de celles mises en place par la législation nationale en cause au principal.

50. Les mesures adoptées dans le cadre de cette directive reposent sur une approche fondée sur les risques de blanchiments de capitaux et de financement du terrorisme [19].

51. Concernant la nature de ces mesures, elles se composent d'obligations de vigilance, de contrôle, d'information, de déclaration et de conservation des documents dont le contenu et la portée sont décrits avec précision aux chapitres II à V de la directive 2015/849 [20].

52. En revanche, le ZOPB se limite à réglementer l'usage par les personnes physiques ou morales des moyens de paiement sur le territoire national. Aucune des mesures prévues par cette directive n'exige des États membres qu'ils encadrent l'utilisation des moyens de paiement sur leur territoire. S'il est vrai que, en application de l'article 5 de ladite directive, ces derniers « peuvent arrêter ou maintenir [...] des dispositions plus strictes pour prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme », ce n'est que dans la stricte mesure, relevée expressément par le législateur de l'Union à cet article, que ces dispositions relèvent « du domaine régi par la [même] directive » et s'inscrivent « dans les limites du droit de l'Union ». Or, pour les raisons que j'expose, une législation telle que celle en cause, qui énonce une limitation générale des paiements en espèces sur le territoire aux fins de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, ne relève pas du domaine régi par la directive 2015/849.

53. Concernant, à présent, le champ d'application ratione personae de ces deux réglementations, la législation nationale en cause au principal est applicable à toute personne physique ou morale, indépendamment de la qualité au titre de laquelle celle-ci effectue un paiement ainsi que de l'existence et, le cas échéant, de la nature de la transaction à laquelle ce dernier est lié.

54. Or, force est de constater que les mesures de vigilance, de contrôle, d'information, de déclaration et de conservation des documents instituées par la directive 2015/849 s'adressent à un cercle limité d'entités, identifiables en raison soit de leur degré d'exposition aux risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, soit du degré de vulnérabilité de leurs transactions. Il est vrai que, parmi ce cercle, figure, à l'article 2, paragraphe 1, point 3, sous e), de cette directive, « les autres personnes négociant des biens, dans la mesure où les paiements sont effectués ou reçus en espèces pour un montant égal ou supérieur à 10 000 EUR ». Il est également vrai que, au considérant 6 de ladite directive, le législateur de l'Union indique que « [l]es États membres devraient pouvoir adopter des seuils plus bas, des limitations générales supplémentaires pour le recours à des paiements en espèces et d'autres dispositions plus strictes ». Toutefois, cette dernière mention ne saurait faire tomber une législation telle que celle en cause dans le champ d'application de la directive 2015/849, tant en raison de son imprécision que de l'absence de force contraignante des dispositions contenues dans les considérants d'une directive.

[19] Voir considérants 23 et 30 ainsi qu'article 1er de la directive 2015/849.

[20] La Commission et les États membres sont ainsi tenus d'identifier, d'évaluer et de comprendre les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, de façon à les atténuer et, le cas échéant, de geler, de saisir et de confisquer les produits du crime. À cette fin, les États membres doivent exiger des établissements de crédit, premièrement, qu'ils appliquent, en fonction de leur appréciation des risques, des mesures de vigilance à l'égard de la clientèle (chapitre II), deuxièmement, qu'ils communiquent les informations relatives aux bénéficiaires effectifs des transactions (chapitre III) et, troisièmement, qu'ils déclarent les transactions financières suspectes à une cellule de renseignement financier que les États membres sont spécialement tenus d'établir (chapitre IV). Afin d'assurer le respect de ces obligations, le législateur de l'Union reconnaît, dans le chef des autorités nationales compétentes, des pouvoirs de surveillance et de contrôle renforcés à l'égard des établissements de crédit, les États membres étant, en outre, tenus de prévoir des sanctions en cas de manquement auxdites obligations.

55. En outre, bien que le législateur de l'Union autorise, à l'article 4 de la directive 2015/849, les États membres à élargir le champ d'application de celle-ci, ce n'est que dans la mesure, qu'il relève expressément, où cette extension est conforme à l'approche fondée sur les risques et qu'elle concerne des professionnels et des catégories d'entreprises « qui exercent des activités particulièrement susceptibles d'être utilisées à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ». En d'autres termes, cette disposition permet à un État membre d'imposer des mesures de vigilance et de contrôle à une catégorie plus large d'entreprises, sur la base de sa propre analyse des risques qu'il peut mener en application de l'article 7 de cette directive, mais elle ne permet pas, à mon sens, de fonder une législation telle que celle en cause dans l'affaire au principal qui réglemente, à l'adresse de l'ensemble des personnes physiques ou morales, l'usage des moyens de paiement sur le territoire national afin de combattre la fraude et l'évasion fiscales.

56. Au vu de ces éléments, je considère, par conséquent, qu'une législation nationale telle que celle en cause au principal, qui, afin de combattre la fraude et l'évasion fiscales, interdit aux personnes physiques ou morales d'effectuer, sur le territoire national, un paiement en espèces lorsque celui-ci est d'une valeur égale ou supérieure au seuil fixé et exige de ces dernières qu'elles procèdent à un virement ou à un versement sur un compte de paiement, ne relève pas du champ d'application de la directive 2015/849.

57. Dans la mesure où il n'existe pas, à l'heure actuelle, en droit de l'Union, d'actes législatifs concernant les conditions et les modalités selon lesquelles les États non membres de la zone euro, tels que la République de Bulgarie, peuvent limiter les paiements en espèces sur leur territoire national [21], c'est uniquement à la lumière du droit primaire et, en particulier, des règles relatives aux libertés de circulation, qu'il convient d'examiner la législation nationale en cause.

B. L'examen de la législation nationale en cause au principal au regard de l'article 63 TFUE

58. Par sa première question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si l'article 63 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à la législation d'un État membre qui interdit d'effectuer sur le territoire national un paiement en espèces lorsque celui-ci est d'une valeur égale ou supérieure au seuil fixé et qui exige, à cet effet, de recourir à un virement ou à un versement sur un compte de paiement, y compris lorsqu'il s'agit de la distribution des dividendes d'une société.

59. En l'absence de règles communes ou harmonisées, les États non membres de la zone euro, tels que la République de Bulgarie, sont libres de limiter les paiements en espèces sur leur territoire. Ils sont toutefois tenus, comme tout État membre, de respecter les règles du marché intérieur et, en particulier, les règles du traité relatives aux libertés de circulation [22].

60. Dans le cadre de l'affaire au principal, il convient d'apprécier la compatibilité de la législation nationale par rapport à la liberté de circulation directement entravée [23].

21 Voir rapport sur les restrictions concernant les paiements en espèces (point 2.2.1).

22 Voir, par analogie, arrêt du 22 novembre 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, point 27 et jurisprudence citée).

23 Voir arrêt du 7 septembre 2017, Eqiom et Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, point 44 ainsi que jurisprudence citée).

61. En l'occurrence, les autorités nationales compétentes ont appliqué la législation en cause à l'occasion de la distribution de dividendes, lesquels constituent un revenu du capital appréhendé, selon une jurisprudence constante, à la lumière des règles relatives à la libre circulation des capitaux [24]. Par conséquent, je propose à la Cour d'effectuer son analyse à la lumière des règles relatives à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements énoncées à l'article 63 TFUE.

62. Ainsi que la juridiction de renvoi y invite la Cour, il y a donc lieu de déterminer si la législation en cause doit être analysée comme une restriction à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements, au sens de l'article 63 TFUE, et, le cas échéant, si une telle restriction peut être justifiée.

1. Sur l'existence d'une restriction à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements

63. En vertu de l'article 63 TFUE, toutes les restrictions à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements sont interdites entre les États membres ainsi qu'entre les États membres et les pays tiers.

64. Ainsi qu'il découle des termes de cette disposition, la violation de celle-ci suppose l'existence tant de capitaux et de paiements présentant une dimension transfrontalière que d'une restriction apportée à ces derniers.

65. En premier lieu, je pense que la législation nationale en cause au principal est susceptible de concerner des capitaux et des paiements présentant une dimension transfrontalière, et ce en raison de sa généralité.

66. Certes, comme le relèvent les gouvernements bulgare et tchèque dans leurs observations, la législation nationale en cause au principal se limite à encadrer les modalités des paiements effectués sur le territoire d'un État membre. Je signale, toutefois, que cette législation est applicable à l'ensemble des personnes physiques ou morales qui effectuent un paiement sur ce territoire, indépendamment de la nationalité, de la résidence des premières ou du siège des secondes, ou bien encore de la qualité au titre de laquelle ces dernières agissent. Par conséquent, ladite législation est applicable même dans l'hypothèse où le paiement est effectué par une personne physique ou morale qui a sa résidence ou son établissement dans un État membre autre que la Bulgarie, ou en faveur de celle-ci, dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière, par exemple.

67. En outre, l'article 3 du ZOPB concerne les paiements effectués tant en leva bulgares qu'en devises étrangères et s'applique indépendamment du type et de la nature de la transaction à laquelle le paiement est lié [25]. Ainsi, conformément aux instructions relatives à l'application du ZOPB [26], cette législation a, en l'espèce, été appliquée à la distribution des dividendes d'une société légalement établie sur le territoire national à l'associé unique de celle-ci, lequel est, en l'occurrence, de nationalité grecque. Or, il ne m'apparaît pas sérieusement contestable que la distribution, sous la forme d'un paiement en espèces, de dividendes provenant d'une entreprise

[24] Voir, à cet égard, arrêt du 6 juin 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, points 26 et suiv.), dans lequel la Cour a jugé qu'une telle opération est indissolublement liée à un mouvement de capitaux.

[25] La partie III, point 1, des instructions relatives à l'application du ZOPB précise que le ZOPB régit la limitation de tous les paiements dans les relations civiles et économiques à l'intérieur du pays, de sorte que le type de transactions, de contrats ou d'opérations n'est pas, en principe, pertinent au regard de l'étendue de la loi, seul le montant du paiement prévu, déterminable ou effectué étant pertinent en droit.

[26] Voir partie IV, point 6, de ces instructions.

établie en Bulgarie à un associé, qui est citoyen d'un autre État membre, constitue un mouvement de capitaux et un paiement présentant une dimension transfrontalière au sens de l'article 63 TFUE [27].

68. En second lieu, il est indéniable, à mon sens, que la législation nationale en cause constitue une restriction à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements, et ce nonobstant l'absence de discrimination tenant à la nationalité des personnes physiques ou morales concernées.

69. En effet, une législation qui réglemente, d'une manière générale, l'utilisation des moyens de paiement, en interdisant aux particuliers et aux entreprises d'effectuer un paiement en espèces lorsque le montant de celui-ci est égal ou supérieur à 10 000 BGN (5 113 euros) et en exigeant, à cette fin, qu'ils recourent aux moyens de paiement expressément indiqués par le législateur, sous peine d'être sanctionnés, restreint, en soi, la liberté de mouvement des capitaux et des paiements.

70. D'une part, je relève que le cours légal des pièces et des billets implique, en principe, l'acceptation obligatoire des paiements en espèces. L'utilisation des pièces et des billets est ainsi reconnue comme un moyen auquel peut librement recourir toute personne débitrice d'une obligation de paiement.

71. Ainsi, dans la zone euro, selon les termes de la recommandation de la Commission, du 22 mars 2010, concernant l'étendue et les effets du cours légal des billets de banque et de pièces en euros [28], ce cours légal implique, en cas d'obligation de paiement, que le créancier ne peut pas refuser un paiement effectué en espèces et que le débiteur peut s'acquitter de cette obligation en offrant des billets de banque et pièces en euros [29]. La Commission relève par conséquent que « [l]'acceptation de billets de banque et pièces en euros comme moyen de paiement devrait être la règle dans les transactions de détail » [30].

72. À cet égard, selon les conclusions d'une étude réalisée en 2016 par la BCE [31], les transactions en espèces restent le moyen de paiement le plus accessible, mais également le plus répandu, en particulier dans certains secteurs économiques et par de nombreuses petites et moyennes entreprises [32]. Dans la zone euro, environ 79 % des paiements aux points de vente étaient effectués en espèces, alors qu'ils représentaient environ 19 % par carte bancaire et environ 2 % par d'autres moyens de paiement. En termes de valeurs, la part de marché des paiements en espèces était de près de 54 %, alors qu'elle s'élevait à 39 % pour les cartes bancaires et à environ 7 % pour les autres instruments de paiement [33]. D'après cette étude, 10 % des transactions en espèces analysées concernaient des biens ou des services d'une valeur supérieure à 100 euros [34].

27 Sauf erreur de ma part, les pièces soumises à la Cour par la juridiction de renvoi ne permettent pas de déterminer le lieu de résidence de KS.

28 JO 2010, L 83, p. 70.

29 Point 1, sous a) et c), de cette recommandation.

30 Point 2 de ladite recommandation.

31 Regroupées dans le rapport de la BCE intitulé « The use of cash by households in the euro area », disponible à l'adresse Internet suivante : https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

32 Voir point 4 du rapport sur les restrictions concernant les paiements en espèces, dans lequel il apparaît également que « les espèces restent le moyen de paiement le plus courant dans la zone euro et représentent encore une importante réserve de valeur » (point 2.1, lequel se réfère au rapport de la BCE intitulé « The use of cash by households in the euro area »).

33 Voir rapport de la BCE « The use of cash by households in the euro area », p. 19.

34 Voir rapport de la BCE « The use of cash by households in the euro area », p. 25.

73. D'autre part, une législation nationale telle que celle en cause au principal a pour effet non seulement d'exclure les paiements en espèces ainsi que d'autres moyens légaux de paiement, comme la carte bancaire, mais également d'imposer aux particuliers et aux entreprises de procéder à un virement ou à un versement sur un compte de paiement.

74. Force est de constater que l'éventail des solutions de paiement retenues par le législateur bulgare n'est pas large et exige, notamment, du particulier qu'il détienne un compte bancaire et qu'il paie en utilisant ce compte. Or, le plafond de 10 000 BGN (5 113 euros) n'exclut pas, en soi, qu'il puisse préférer effectuer un paiement d'un tel montant en espèces ou par carte bancaire, pour des raisons tenant à l'immédiateté, à la facilité ou à la gratuité du mode de paiement, plutôt que de procéder à un virement. La législation nationale en cause me semble donc être de nature à dissuader un particulier, résidant, par exemple, dans une zone frontalière, de se rendre dans l'État membre voisin afin d'acheter des marchandises auprès de commerçants ou de recourir à des prestataires qui exigeront, aux fins du paiement, le recours à un virement ou à un versement sur un compte de paiement.

75. De même, du point de vue d'une société, je rappelle que, conformément à la liberté contractuelle dont disposent les actionnaires ou les associés, ceux-ci sont en principe libres de déterminer les modalités de paiement des dividendes et, en particulier, leur forme. Or, une règle de droit telle que l'article 3 du ZOPB a pour effet de restreindre la liberté dont bénéficient ces derniers de verser ces dividendes en numéraire, sous peine d'exposer la société à une amende d'une particulière sévérité.

76. Il est incontestable que le virement bancaire présente des avantages aux fins des paiements transfrontaliers en permettant, notamment, aux particuliers et aux sociétés d'éviter de transporter des montants importants en espèces. Il n'en reste pas moins, toutefois, que divers frais bancaires peuvent s'appliquer à ces opérations de paiement. Si la République de Bulgarie est aujourd'hui un État membre de l'espace unique de paiement en euros [Single Euro Payments Area (SEPA)] [35], je rappelle qu'elle n'est pas un État membre de la zone euro. Dans ces circonstances, les avantages prévus dans le cadre du SEPA, tels que l'exécution du virement transfrontalier en un jour ouvrable à compter du moment de réception de l'ordre de virement par la banque de l'émetteur, ou bien encore l'application de prix concurrentiels, ne sont applicables qu'aux paiements libellés en euros. S'agissant des paiements libellés en leva bulgares, la législation bulgare encadrant les frais afférents aux virements transfrontaliers reste donc applicable. Or, il est raisonnable de penser que la législation en cause aura donc pour effet de grever les dividendes distribués aux actionnaires ou aux associés qui ne disposent pas d'un compte bancaire sur le territoire national de frais supplémentaires liés à l'exécution d'un virement transfrontalier libellé en monnaie nationale.

77. Au vu de ces éléments, une législation telle que celle en cause dans l'affaire au principal me semble donc être de nature à restreindre la liberté de mouvement des capitaux et des paiements garantie à l'article 63 TFUE.

[35] Voir règlement (UE) nº 260/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2012, établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) nº 924/2009 (JO 2012, L 94, p. 22), modifié par le règlement nº 248/2014, du 26 février 2014 (JO 2014, L 84, p. 1). Ainsi que l'a relevé la Cour dans l'arrêt du 5 septembre 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, point 18), le SEPA est destiné à mettre en place, pour les paiements libellés en euros, des services de paiement communs à toute l'Union en remplacement des services de paiement nationaux.

78. Il ressort, néanmoins, d'une jurisprudence constante qu'une telle restriction peut être conforme à cet article si elle est justifiée par un motif légitime ou une raison impérieuse d'intérêt général et, si tel est le cas, si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit, si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce dernier et si elle est conforme aux droits fondamentaux [36], ce qu'il convient à présent de vérifier.

79. À cet égard, voici les quelques précisions que je peux apporter en ce qui concerne la réunion de ces conditions dans le cadre du litige au principal, puisque c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient d'effectuer, à cet effet, les vérifications nécessaires.

2. La justification de la restriction

80. Il ressort des termes de l'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE [37] ainsi que de la jurisprudence de la Cour que la nécessité de prévenir la fraude et l'évasion fiscales constitue un motif légitime susceptible de justifier une restriction à la libre circulation des capitaux.

81. Dans l'arrêt du 30 avril 2020, Société Générale [38], la Cour a ainsi jugé que la nécessité de garantir un recouvrement efficace de l'impôt constitue un objectif légitime pouvant justifier une restriction aux libertés fondamentales. Selon la Cour, un État membre est donc autorisé à appliquer des mesures qui permettent la vérification, de façon claire et précise, du montant de l'impôt dû, sous réserve, toutefois, que ces mesures soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre [39].

82. Dans l'arrêt du 26 février 2019 X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers) [40], la Cour a également jugé qu'une mesure nationale restreignant la libre circulation des capitaux peut être justifiée par la nécessité de prévenir la fraude et l'évasion fiscales lorsqu'elle vise spécifiquement les montages purement artificiels, dépourvus de réalité économique, créés dans le but d'éluder l'impôt normalement dû sur les bénéfices générés par des activités réalisées sur le territoire national de l'État membre concerné [41].

83. En l'occurrence, les dispositions prévues à l'article 3 du ZOPB doivent permettre de lutter contre l'économie souterraine en garantissant le recouvrement de l'impôt et des cotisations sociales par la traçabilité des opérations financières. Ainsi que le gouvernement bulgare l'explique et l'illustre dans ses observations [42], cette législation tend, en particulier, à combattre les pratiques d'évasion fiscale en limitant les situations dans lesquelles des liquidités importantes ne sont pas enregistrées dans les documents comptables, échappant ainsi à l'imposition due au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à l'impôt sur les sociétés ainsi qu'au

[36] Voir arrêt du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers) (C-135/17, EU:C:2019:136, point 70 et jurisprudence citée). Voir, également, arrêt du 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, point 64 et jurisprudence citée).

[37] L'article 65, paragraphe 1, sous b), TFUE dispose que l'article 63 TFUE ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres « de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique ».

[38] C-565/18, EU:C:2020:318.

[39] Voir arrêt du 30 avril 2020, Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, point 38 et jurisprudence citée). Voir, également, arrêt du 23 février 1995, Bordessa e.a. (C-358/93 et C-416/93, EU:C:1995:54, points 19 à 21).

[40] C-135/17, EU:C:2019:136.

[41] Voir arrêt du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers) (C-135/17, EU:C:2019:136, point 73 et jurisprudence citée).

[42] Les motifs exposés par le gouvernement bulgare aux points 53 et suiv. de ses observations sont identiques à ceux qu'il a exposés devant la BCE dans sa demande d'avis (voir note en bas de page 5 des présentes conclusions).

versement des cotisations sociales obligatoires. Le gouvernement bulgare vise les cas dans lesquels les états financiers d'une société sont falsifiés afin de tromper les services de l'Agence nationale des recettes ou bien encore les cas dans lesquels les rémunérations sont diminuées artificiellement aux fins de leur déclaration aux organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales. L'obligation de procéder à la distribution de dividendes au moyen d'un virement bancaire ou d'un versement sur un compte de paiement devrait ainsi permettre d'éviter la distribution « occulte » de dividendes et ainsi garantir que ces derniers sont imposés une seule fois et sur le territoire fiscal approprié.

84. Au vu de ces éléments, je pense que la législation en cause dans l'affaire au principal peut être justifiée par un motif légitime, tiré de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

85. À présent, il importe de déterminer si cette législation est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ce dernier.

3. L'aptitude de la législation nationale en cause au principal à atteindre les objectifs qu'elle poursuit

86. Je rappelle que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, une législation nationale n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique [43].

87. S'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de consensus quant au point de savoir si les restrictions aux paiements en espèces ont une incidence réelle sur le volume de la fraude et de l'évasion fiscales [44], je souligne que la question, ici, n'est pas de savoir si la législation bulgare permet d'éradiquer ces phénomènes, tant les origines et la nature de ces derniers sont protéiformes, mais bien d'apprécier l'aptitude de cette législation à les combattre. Or, il me semble que de nombreux éléments sont de nature à démontrer que la législation en cause a été établie de façon à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales d'une manière cohérente et systématique, conformément à la jurisprudence de la Cour.

88. S'agissant, en premier lieu, du champ d'application de cette législation, il permet d'appréhender et, le cas échéant, de sanctionner le plus largement possible les fraudes fiscales. Je rappelle que, sous réserve des exceptions visées à l'article 2 du ZOPB, ladite législation s'applique de manière uniforme à l'ensemble des personnes et des entreprises qui effectuent un paiement sur

[43] Voir arrêts du 25 avril 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, point 66 et jurisprudence citée), ainsi que du 19 décembre 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, point 51 et jurisprudence citée).

[44] Dans son rapport sur les restrictions concernant les paiements en espèces, la Commission expose que de telles restrictions n'auraient qu'une incidence limitée sur la fraude fiscale (point 5.2) dans la mesure où, premièrement, celle-ci dépendrait d'autres facteurs sociaux, économiques et politiques, deuxièmement, une part importante de la fraude fiscale s'opérerait à travers non pas des transactions effectuées en espèces, mais au moyen de structures et d'opérations juridiques sophistiquées ayant souvent une dimension internationale, et, troisièmement, une limitation des paiements en espèces ne serait pas nécessairement dissuasive. En revanche, dans sa résolution, du 26 mars 2019, sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale [2018/2121/(INI), point 13], le Parlement européen a reconnu que, « malgré leurs avantages tels que la rapidité et l'accessibilité, les transactions en espèces constituent toujours un risque très élevé en matière de blanchiment de capitaux et d'évasion fiscale, y compris de fraude à la [taxe sur la valeur ajoutée (TVA)] ». Dans son avis sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux informations accompagnant les virements de fonds » et sur la « Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme » (JO 2013, C 271, p. 31, point 4.3), le Comité économique et social européen avait déjà, quant à lui, souligné que les paiements en espèces favorisaient l'économie souterraine, alors que les autres moyens de paiement étaient plus transparents sur le plan fiscal et économique, moins onéreux pour l'ensemble de la société, pratiques, sûrs et novateurs.

le territoire national dont le montant est égal ou supérieur au seuil de 10 000 BGN (5 113 euros). L'ensemble des acteurs et des secteurs économiques sont donc soumis à des obligations identiques, quels que soient la nature et l'objet de la transaction à laquelle le paiement est lié.

89. Je relève, en outre, que le plafond de 10 000 BGN (5 113 euros) est applicable que la transaction soit exécutée en une fois ou sous la forme d'opérations fractionnées qui sont liées, ce qui permet d'appréhender les agissements de ceux qui tentent de contourner la réglementation applicable en fractionnant le paiement de la somme due autant de fois que cela est nécessaire afin que celui-ci ne relève pas du champ d'application du ZOPB. Je rappelle ainsi que, dans le cadre de l'affaire au principal, Ecotex a procédé à la distribution des dividendes de l'entreprise pour un montant total de 100 000 BGN (51 130 euros), dont 95 000 BGN (environ 48 573,50 euros) ont été versés en espèces moyennant neuf tranches de 10 000 BGN (5 113 euros) et une tranche de 5 000 BGN (2 556,50 euros).

90. S'agissant, en deuxième lieu, des modalités de paiement instituées par la législation en cause aux fins des paiements d'un montant égal ou supérieur à 10 000 BGN (5 113 euros), elles permettent effectivement de garantir l'identification des transactions et l'application des règles fiscales.

91. En effet, le législateur bulgare exige le recours à des moyens de paiement assurant la traçabilité des opérations financières [45].

92. D'une part, le virement bancaire et le versement sur un compte de paiement permettent de lever l'anonymat des transactions financières et d'assurer leur traçabilité aux fins d'être comptabilisées et imposées par les services fiscaux de l'État, et ce contrairement aux paiements en espèces qui ne permettent pas de déterminer les paramètres de la transaction (parties, montant, objet, date). À cet égard, le gouvernement bulgare indique que le virement bancaire et le versement sur un compte de paiement sont encouragés par la loi, car ils sont contrôlables et peuvent être identifiés et analysés aux fins des contrôles fiscaux, tout en n'empêchant pas ni ne retardant la réalisation de l'opération de paiement, compte tenu de la rapidité et du confort des transactions effectuées par l'intermédiaire du système bancaire bulgare.

93. D'autre part, bien que le législateur bulgare ait exclu du mécanisme qu'il a institué d'autres moyens de paiement, par exemple, les paiements par chèque et par carte bancaire, ce choix peut se trouver justifié au regard du pourcentage très élevé de fraude que concentrent ces deux modes de paiement [46].

94. Dans ce contexte, le mécanisme institué par la législation en cause semble participer à la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

95. Toutefois, une telle législation ne peut véritablement atteindre cet objectif que dans la mesure où les exigences qu'elle énonce peuvent être respectées.

[45] Voir, à cet égard, dispositions énoncées par le législateur de l'Union dans le cadre du règlement (UE) 2015/847 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, sur les informations accompagnant les transferts de fonds et abrogeant le règlement (CE) nº 1781/2006 (JO 2015, L 141, p. 1). En France, selon le rapport annuel de 2018 de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France (disponible à l'adresse Internet suivante : https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf), le virement reste le moyen scriptural le moins fraudé, alors qu'il véhicule les montants les plus importants (p. 35).

[46] Selon le rapport annuel de 2018 de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France (voir note en bas de page précédente), le chèque constitue le premier moyen de paiement le plus fraudé avant la carte de paiement pour une utilisation pourtant beaucoup moins intensive (p. 33, ainsi que p. 19 et 48 de ce rapport).

96. Or, interdire les paiements en espèces et exiger de recourir à un virement bancaire ou à un versement sur un compte de paiement aux fins de combattre la fraude et l'évasion fiscales suppose que les particuliers disposent ou soient mis en mesure de se doter d'un compte bancaire [47]. Force est de constater que certaines personnes se trouvent exclues de l'offre bancaire ou renoncent à celle-ci [48]. Sur ce point, je ne peux que partager les considérations exposées par l'avocat général Pitruzzella dans ses conclusions dans les affaires jointes Dietrich et Häring [49]. Après avoir relevé que la directive 2014/92 [50] reconnaît le droit pour quiconque réside légalement dans l'Union d'ouvrir un compte de paiement assorti de prestations de base (compte qui doit comprendre le service d'exécution d'opérations de paiement telles que des virements et des prélèvements à l'intérieur de l'Union) et encourage les consommateurs vulnérables « non bancarisés » à prendre part au marché de la banque de détail, l'avocat général Pitruzzella se réfère aux données récentes en vertu desquelles le nombre de personnes n'ayant pas encore accès à des services financiers de base au sein de l'Union et dans la zone euro, bien que minoritaire, est numériquement non négligeable.

97. Dans ces circonstances, il me semble essentiel que la juridiction de renvoi s'assure que la législation en cause au principal s'accompagne de mesures tenant compte de l'inclusion bancaire des particuliers. Conformément au considérant 46 et à l'article 18, paragraphe 4, de la directive 2014/92, celle-ci devrait notamment s'assurer que les personnes vulnérables « non bancarisées » ont la possibilité d'avoir accès à un compte bancaire, assorti de prestations de base, dans des conditions plus favorables que celles appliquées à tout autre particulier, par exemple à titre gratuit [51]. Cela est d'autant plus important que la sanction infligée en cas de violation de l'article 3 du ZOPB est sévère.

98. Cela implique également une certaine flexibilité de cette législation. Si je relève que, à l'article 2 du ZOPB, le législateur bulgare prévoit une exception en faveur des « personnes frappées d'une incapacité d'exercice générale ou spéciale », je pense qu'il conviendrait également de vérifier s'il existe des mesures particulières ou dérogatoires dont pourraient se prévaloir les personnes qui, pour d'autres motifs légitimes que celui susvisé, tirés, par exemple, de leur situation de précarité ou de leur statut (comme les demandeurs de protection internationale), ne peuvent procéder à un virement ou à un versement sur un compte de paiement. Dans ces circonstances, prises au cas par cas, il ne me semblerait pas impossible de garantir la traçabilité d'un paiement en espèces en identifiant le montant, le motif de la transaction et les parties concernées (en exigeant, par exemple, une preuve d'identité).

47 Toute entreprise légalement constituée dispose, en principe, d'un compte bancaire. Il s'agit, en effet, d'une obligation aux fins de l'inscription sur les registres de commerce et à la TVA.

48 Voir, à cet égard, directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 2014, sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base (JO 2014, L 257, p. 214), dans laquelle le législateur de l'Union souligne que certains consommateurs n'ouvrent pas de compte de paiement, soit parce que cela leur est refusé, soit parce qu'ils ne se voient pas proposer les produits adéquats (considérant 7). Voir, également, à titre d'illustration en France, rapport annuel de 2019 de l'Observatoire de l'inclusion bancaire de la Banque de France, disponible à l'adresse Internet suivante : https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf (« L'accès au compte et à des services bancaires adaptés », p. 9).

49 C-422/19 et C-423/19, EU:C:2020:756, en particulier, points 136 à 138.

50 Voir, en particulier, article 2, paragraphe 2, article 16 ainsi que considérants 9, 46 et 48 de cette directive.

51 En vertu de l'article 18, paragraphe 4, de cette directive, les États membres peuvent exiger des établissements de crédit qu'ils mettent en œuvre des systèmes de tarification différents en fonction du niveau d'inclusion bancaire du consommateur, de sorte notamment à pouvoir offrir des conditions plus favorables aux consommateurs vulnérables non bancarisés. Au considérant 46 de ladite directive, le législateur de l'Union précise que « [l]es comptes de paiement assortis de prestations de base devraient être proposés à titre gratuit ou moyennant des frais raisonnables, de manière que le plus grand nombre possible de consommateurs y aient accès. Pour encourager les consommateurs vulnérables non bancarisés à prendre part au marché de la banque de détail, les États membres devraient pouvoir prévoir que des comptes de paiement assortis de prestations de base doivent être proposés à ces consommateurs à des conditions particulièrement avantageuses, par exemple à titre gratuit ».

99. Enfin, en troisième et dernier lieu, s'agissant du régime de sanctions prévu à l'article 5 du ZOPB, force est de constater qu'il tend à pénaliser, par une amende particulièrement sévère, la violation de la réglementation relative à la limitation des paiements en espèces énoncée à l'article 3 du ZOPB. Il découle des indications fournies par la juridiction de renvoi que l'amende encourue est d'ailleurs une sanction administrative à caractère pénal [52]. Il ne fait aucun doute que ce régime de sanctions a été établi afin de combattre, par la prévention et la dissuasion, les risques de fraude et d'évasion fiscales. Je souligne que, dans l'arrêt du 19 juillet 2012, Rēdlihs [53], la Cour a jugé parfaitement légitime pour les États membres de prévoir dans leurs législations des sanctions appropriées visant à pénaliser le non-respect de l'obligation d'inscription au registre des assujettis à la TVA, et ce afin d'assurer l'exacte perception de la taxe et d'éviter la fraude [54].

100. Dans ces circonstances, et sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'opérer, il me semble qu'une législation nationale telle que celle en cause au principal, qui interdit les paiements en espèces au profit des paiements par un virement ou par un versement sur un compte de paiement lorsque le montant est égal ou supérieur à 10 000 BGN (5 113 euros) et sanctionne la violation d'une telle interdiction, apparaît comme une mesure apte à atteindre, d'une manière effective et cohérente, l'objectif poursuivi par cette législation.

4. La proportionnalité de la législation en cause au principal

101. Il convient, à présent, d'apprécier si la législation en cause ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs qu'elle poursuit.

102. En effet, lorsqu'une réglementation nationale est de nature à entraver l'une ou plusieurs des libertés fondamentales garanties par le traité et que l'État membre concerné invoque des raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier une telle entrave, la réglementation nationale concernée ne peut, selon la Cour, bénéficier des exceptions ainsi prévues que si elle est conforme aux droits fondamentaux dont la Cour assure le respect, parmi lesquels figure le principe de proportionnalité [55].

103. Cet examen suppose, à mon sens, d'analyser la proportionnalité, d'une part, de la mesure tendant à exiger des particuliers et des entreprises qu'ils disposent d'un compte bancaire et, d'autre part, du régime de sanctions prévu à l'article 5 du ZOPB.

a) La proportionnalité de l'exigence relative à la détention d'un compte bancaire

104. Comme je l'ai indiqué, le respect des exigences énoncées à l'article 3 du ZOPB implique, notamment, de la part des particuliers qu'ils disposent ou se dotent d'un compte bancaire afin de procéder au virement ou au versement sur un compte de paiement de sommes égales ou supérieures à 10 000 BGN (5 113 euros) [56].

[52] Voir, à cet égard, arrêt du 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, point 31).

[53] C-263/11, EU:C:2012:497.

[54] Voir arrêt du 19 juillet 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, point 45).

[55] Voir arrêt du 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, point 64 et jurisprudence citée).

[56] Comme je l'ai indiqué, toute entreprise légalement constituée dispose, en principe, d'un compte bancaire puisqu'il s'agit d'une obligation aux fins de l'inscription sur les registres de commerce et à la TVA.

105. En premier lieu, je pense que la proportionnalité de cette exigence doit être examinée en tenant compte de l'inclusion bancaire et de l'existence des mesures visées aux points 97 et 98 des présentes conclusions.

106. En second lieu, je suis d'avis que la proportionnalité de cette exigence doit être examinée en tenant compte du seuil de 10 000 BGN (5 113 euros) énoncé à l'article 3, paragraphe 1, point 1), du ZOPB.

107. Ce seuil ne me semble pas exagérément bas puisqu'il n'aboutit pas à la situation dans laquelle un refus de paiement serait opposé à des particuliers lors de leurs achats de produits de première nécessité ou de produits courants. Cela aurait pu être le cas si la République de Bulgarie avait décidé d'abaisser ce seuil à 1 000 BGN (511,30 euros), conformément au projet de loi qu'elle a soumis, pour avis, à la BCE le 27 juin 2017 [57].

108. Le seuil de 10 000 BGN (5 113 euros) permet aux personnes exclues de l'offre bancaire ou aux personnes les plus vulnérables qui n'ont pas accès aux services financiers de base de payer en espèces leurs achats courants, mais également des prestations plus coûteuses, sans qu'elles soient tenues de disposer d'un compte bancaire et sans qu'elles soient exposées au risque d'être condamnées à une amende d'une particulière sévérité.

109. Au vu de ces éléments, et sous réserve encore une fois des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'opérer s'agissant de l'existence des mesures visées aux points 97 et 98 des présentes conclusions, l'exigence, qu'implique la législation en cause, de détenir un compte bancaire, aux fins des paiements d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 BGN (5 113 euros) ne me semble pas disproportionnée.

110. La conclusion est différente, en revanche, s'agissant de la proportionnalité du régime de sanctions prévu à l'article 5 du ZOPB.

b) La proportionnalité du régime de sanctions prévu à l'article 5 du ZOPB

111. La question relative à la proportionnalité du régime de sanctions prévu à l'article 5 du ZOPB est expressément visée par la juridiction de renvoi dans le cadre du premier volet de sa troisième question préjudicielle [sous a)].

112. Celle-ci cherche, en effet, à savoir si l'exigence de proportionnalité des peines énoncée à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une législation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, pour répondre à une violation des dispositions prévoyant une limitation des paiements en espèces, prévoit un régime de sanctions dans le cadre duquel l'autorité nationale chargée de sanctionner la commission de l'infraction ne peut tenir compte des circonstances concrètes de l'espèce, l'amende étant exprimée en pourcentage du montant total du paiement acquitté en violation desdites dispositions.

[57] Voir note en bas de page 5 des présentes conclusions. La BCE a considéré cet abaissement comme étant disproportionné, compte tenu de l'impact potentiellement négatif sur le système de paiement en espèces (point 2.11 de cet avis).

1) Observations liminaires

113. À l'instar de la Commission, je ne pense pas que les dispositions prévues à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte s'opposent à ce que la Cour apprécie le régime de sanctions en cause au regard, notamment, de l'article 49, paragraphe 3, de la Charte.

114. S'il est vrai que la législation nationale en cause au principal ne relève pas d'un domaine harmonisé par le droit de l'Union, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les droits fondamentaux garantis par la Charte ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union et qu'ils doivent notamment être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application de ce droit [58]. Ainsi, comme je l'ai déjà rappelé, lorsqu'une réglementation nationale est de nature à entraver l'une ou plusieurs des libertés fondamentales garanties par le traité et que l'État membre concerné invoque des raisons impérieuses d'intérêt général pour justifier une telle entrave, la réglementation nationale concernée ne peut, selon la Cour, bénéficier des exceptions ainsi prévues que si elle est conforme aux droits fondamentaux dont la Cour assure le respect [59]. Or, il ressort des développements consacrés aux points 63 à 78 des présentes conclusions que la législation en cause au principal constitue une restriction à la liberté de mouvement des capitaux et des paiements, au sens de l'article 63 TFUE, susceptible d'être justifiée par la nécessité de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

115. En outre, je rappelle que la Cour a jugé que, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions prévues par un régime institué par cette législation, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées, à condition qu'ils exercent leurs compétences dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux [60]. Or, je rappelle également que le principe de proportionnalité auquel la juridiction de renvoi se réfère constitue non seulement un principe général du droit de l'Union [61], mais également un droit fondamental qui est consacré à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte sous l'angle de la proportionnalité des peines.

116. À cet égard, je pense qu'une sanction telle que celle prévue à l'article 5 du ZOPB peut être examinée à la lumière du principe de proportionnalité des peines énoncé à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte. Je me fonde, dans ce contexte, sur les trois critères que la Cour juge pertinents aux fins de l'appréciation de la nature pénale d'une sanction, à savoir la qualification juridique de l'infraction en droit interne, la nature même de l'infraction et, enfin, le degré de sévérité de la sanction que risque de subir l'intéressé [62].

117. Tout d'abord, l'amende à laquelle s'expose la personne qui contrevient aux dispositions prévues à l'article 3 du ZOPB est une sanction administrative ayant, à mon sens, une nette coloration pénale. Il ressort de la décision de renvoi que la sanction administrative est infligée dans le cadre d'une procédure pénale. Le juge de renvoi indique, en effet, que la constatation de l'infraction administrative en cause dans l'affaire au principal est à l'origine d'une procédure pénale à caractère administratif, ce que semblent également confirmer les termes de l'article 63 du

58 Voir arrêt du 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, point 63 et jurisprudence citée).

59 Voir arrêt du 8 mai 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, point 64 et jurisprudence citée).

60 Voir arrêt du 2 juin 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, point 48 et jurisprudence citée).

61 Voir arrêt du 21 février 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, point 18 et jurisprudence citée).

62 Voir, à cet égard, analyse menée par la Cour dans l'arrêt du 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, points 26 à 33).

ZANN[63]. Il appert également des instructions relatives à l'application du ZOPB que la décision par laquelle une sanction est infligée est une décision pénale. Ensuite, la sanction infligée en application de l'article 5 du ZOPB ne se limite pas à réparer le préjudice causé par l'infraction. Si elle poursuit, ainsi que le souligne le gouvernement bulgare dans ses observations, une finalité préventive, elle me semble également avoir pour but de réprimer les manquements à l'interdiction de principe énoncée à l'article 3 du ZOPB. Sa sévérité en témoigne, enfin. En effet, je souligne que la sanction administrative en cause au principal prend, conformément à l'article 5 du ZOPB, la forme d'une amende qui est égale, si le contrevenant est une personne physique, à 25 % du montant total du paiement acquitté et, en cas de répétition de l'infraction, à 50 % de ce montant et, si le contrevenant est une personne morale, à 50 % du montant total du paiement acquitté et, en cas de répétition de l'infraction, à 100 % de ce montant. Il me semble que cette sanction présente un degré de sévérité élevé, voire très élevé, propre aux sanctions de nature pénale selon la Cour[64].

118. Au vu de ces éléments, il me semble, par conséquent, que le régime de sanctions introduit par l'article 5 du ZOPB peut être apprécié à la lumière du principe de proportionnalité garanti par la Charte à son article 49, paragraphe 3.

2) Examen de la proportionnalité du régime de sanctions

119. Dans l'arrêt du 31 mai 2018, Zheng[65], relatif à une sanction infligée en raison de la violation des dispositifs de contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union, la Cour a jugé que le principe de proportionnalité s'impose en ce qui concerne la détermination non seulement des éléments constitutifs d'une infraction, mais également des règles relatives à l'intensité des amendes et l'appréciation des éléments pouvant entrer en ligne de compte pour la fixation de celles-ci[66].

120. Afin d'apprécier si le régime de sanctions en cause est conforme au principe de proportionnalité, il convient de tenir compte, notamment, de la nature et de la gravité de l'infraction que ces sanctions visent à pénaliser, ainsi que des modalités de détermination du montant de celle-ci.

121. S'agissant, en premier lieu, de la nature et de la gravité de l'infraction que la sanction infligée en application de l'article 5 du ZOPB vise à pénaliser, je souligne que celle-ci a pour objet de sanctionner uniquement la violation de la réglementation relative à la limitation des paiements en espèces, exigeant qu'il soit recouru à un virement ou à un versement sur un compte de paiement, lorsque le montant à acquitter est d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 BGN (5 113 euros). Il ne ressort d'aucun élément du dossier, ni même des termes de l'article 5 du ZOPB, que cette sanction dépendrait de la constatation de l'existence d'une fraude fiscale. Il ne semble pas non plus que la sanction en cause ait pour objet d'assurer le recouvrement de l'impôt ou des cotisations sociales auprès du redevable de ceux-ci. Aucun élément du dossier ne permet, non plus, de déterminer si les autorités compétentes peuvent procéder au recouvrement de l'impôt et des cotisations sociales dus, indépendamment de l'imposition de la sanction en cause.

63 En vertu de cet article, le Rayonen sad (tribunal d'arrondissement), siégeant à juge unique, connaît du fond de l'affaire et statue par un jugement qui peut confirmer, modifier ou infirmer soit la décision infligeant une sanction administrative, soit le procès-verbal électronique. Le jugement est susceptible d'un pourvoi en cassation devant l'Administrativen sad (tribunal administratif) pour les motifs prévus par le code de procédure pénale et selon les modalités prévues au chapitre 12 du code de procédure administrative.

64 Voir arrêt du 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, point 32).

65 C-190/17, EU:C:2018:357.

66 Voir arrêt du 31 mai 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, point 40 et jurisprudence citée).

122. S'agissant, en second lieu, des modalités de détermination du montant de la sanction en cause, je rappelle que cette sanction constitue un pourcentage fixe dont la hauteur est égale, pour les personnes physiques, à 25 % du montant total du paiement acquitté en violation de l'article 3 du ZOPB et, en cas de répétition de l'infraction, à 50 % de ce montant et, pour les personnes morales, à 50 % du montant total du paiement acquitté en violation de l'article 3 du ZOPB et, en cas de répétition de l'infraction, à 100 % de ce montant.

123. Le montant de la sanction semble être ici le résultat d'un calcul simple fondé sur le montant total du paiement qui a été acquitté en violation des modalités de paiement définies à l'article 3 du ZOPB, sans qu'il soit, par ailleurs, possible de tenir compte des éléments de nature à entrer dans l'appréciation de la gravité de l'infraction et des circonstances de l'espèce.

124. Il semble, en effet, ressortir des éclaircissements de la juridiction de renvoi ainsi que des réponses fournies par le gouvernement bulgare aux questions posées par la Cour que c'est uniquement dans le cadre de l'appréciation du caractère négligeable de l'infraction commise, visée à l'article 28, sous a), du ZANN[67], que l'autorité nationale en charge de sanctionner l'infraction et l'autorité judiciaire saisie d'un recours contre une décision de condamnation peuvent tenir compte de tous les éléments et circonstances du cas d'espèce visés à l'article 27, paragraphes 2 et 3, du ZANN[68].

125. En d'autres termes, à l'exception du cas dans lequel l'infraction commise serait négligeable, le calcul du montant de l'amende serait un exercice purement mécanique qui ne permettrait ni à l'autorité nationale en charge de sanctionner la commission de l'infraction ni à l'autorité judiciaire, dans le cadre de son contrôle juridictionnel, de moduler le montant de celle-ci et de limiter sa sévérité à ce qui est strictement nécessaire par rapport à la gravité de l'infraction commise.

126. Or, je rappelle que le principe de proportionnalité exige de procéder à l'individualisation de la sanction et impose, en particulier, d'évaluer le caractère approprié de l'amende au vu de l'ensemble des circonstances de l'affaire. Ce principe exige non seulement du législateur national, mais également de tous les acteurs de la procédure, qu'ils structurent leurs actions en cohérence avec ce principe. Cela se dégage de l'arrêt du 20 mars 2018, Menci[69], dans lequel la Cour a jugé que, si une réglementation nationale paraît, en principe, susceptible d'assurer la conciliation nécessaire entre les différents intérêts en cause, elle doit également être appliquée par les autorités et les juridictions nationales de manière à ce que la sanction, dans le cas d'espèce et pour la personne concernée, ne soit pas excessive par rapport à la gravité de l'infraction commise[70].

[67] Je rappelle que, en application de l'article 28, sous a), du ZANN, l'autorité nationale en charge de sanctionner la commission de l'infraction est autorisée à ne pas infliger de sanction dans l'hypothèse où l'infraction est négligeable, celle-ci pouvant se contenter de formuler un avertissement.

[68] Il découle des termes de l'article 27, paragraphe 2, du ZANN, tels qu'éclairés par la juridiction de renvoi, que l'autorité nationale en charge de sanctionner la commission de l'infraction doit tenir compte du danger que représentent l'acte commis (nature, gravité ainsi que durée de l'infraction) et l'auteur, de la nature de la faute commise (intentionnelle ou par négligence), des motifs de celle-ci, de toutes autres circonstances atténuantes et aggravantes, ainsi que de la situation patrimoniale de l'auteur. Dans ses éclaircissements, la juridiction de renvoi indique que la législation nationale en cause n'énumère pas de manière exhaustive les circonstances atténuantes et aggravantes.

[69] C-524/15, EU:C:2018:197.

[70] Voir arrêt du 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, point 58).

127. Ainsi, le principe de proportionnalité visé à l'article 49, paragraphe 3, de la Charte exige, d'une part, que le législateur national, quand il énonce une règle, ne sanctionne pas la violation de celle-ci par une amende disproportionnée et, d'autre part, que le juge national, quand il est saisi d'un recours contre la décision de condamnation, ne prononce pas une sanction disproportionnée par rapport à l'infraction commise.

128. Enfin, je considère qu'une amende qui correspond à 100 % du montant du paiement acquitté en violation des dispositions prévues à l'article 3 du ZOPB est manifestement excessif. Une telle amende a un effet confiscatoire qui va bien au-delà de ce qui me semble nécessaire pour sanctionner la violation d'une réglementation relative à la limitation des paiements en espèces, et ce indépendamment de la question de savoir si cette violation est constitutive d'une fraude fiscale. Cette sanction pourrait même s'avérer suffisante pour mettre en péril les finances d'une petite entreprise. Dans l'arrêt du 31 mai 2018, Zheng [71], la Cour a ainsi jugé que, « même si une amende est calculée en tenant compte de certaines circonstances aggravantes, sous réserve qu'elles respectent le principe de proportionnalité, le fait que son montant maximal puisse atteindre le double de la somme d'argent liquide non déclarée et que, en tout état de cause, comme en l'occurrence, l'amende peut être fixée à un montant correspondant à presque 100 % de cette somme va au-delà des limites de ce qui est nécessaire pour garantir le respect d'une obligation de déclaration » [72].

129. Au vu de ces éléments, je suis donc enclin à penser qu'une règle de droit national permettant l'imposition d'une amende, calculée sur la base d'un pourcentage fixe applicable au montant total du paiement qui a été acquitté en violation de l'interdiction des paiements en espèces, et excluant toute modulation du montant de celle-ci en fonction des circonstances concrètes de l'espèce, est contraire au principe de proportionnalité.

130. C'est au vu de l'ensemble de ces éléments que je propose, à présent, à la Cour de dire pour droit que, sous réserve des vérifications opérées par la juridiction nationale, l'article 63 TFUE ne s'oppose pas à une législation nationale telle que celle en cause, justifiée par la nécessité de combattre la fraude et l'évasion fiscales, si celle-ci est propre à garantir la réalisation de cet objectif et si elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

131. Il incombera à la juridiction nationale de vérifier que ces conditions sont satisfaites, compte tenu des considérations suivantes :

– une telle législation ne peut véritablement atteindre ledit objectif que dans la mesure où celle-ci s'accompagne, d'une part, de mesures tenant compte de l'inclusion bancaire des particuliers. À cet égard, la juridiction nationale devrait notamment s'assurer que les personnes vulnérables non bancarisées ont la possibilité d'avoir accès à un compte bancaire assorti de prestations de base, dans des conditions plus favorables que celles appliquées aux autres consommateurs, conformément à l'article 18, paragraphe 4, de la directive 2014/92. D'autre part, la juridiction nationale devrait vérifier que cette législation s'accompagne de mesures particulières ou dérogatoires en faveur des personnes qui, pour d'autres motifs légitimes que celui tiré d'une incapacité, ne peuvent procéder à un virement ou à un versement sur un compte de paiement ;

– une telle législation peut constituer une mesure contraire au principe de proportionnalité dans la mesure où elle prévoit que le montant de l'amende à laquelle s'exposent les personnes physiques ou morales en cas de violation de la réglementation relative à la limitation des

71 C-190/17, EU:C:2018:357.

72 Point 45 de cet arrêt.

paiements en espèces est calculé sur la base d'un pourcentage fixe applicable au montant total du paiement qui a été acquitté en violation de cette réglementation et où elle exclut toute modulation du montant de cette amende en fonction des circonstances concrètes de l'espèce.

V. Conclusion

132. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à l'Administrativen sad Blagoevgrad (tribunal administratif de Blagoevgrad, Bulgarie) de la manière suivante :

1) Une législation nationale telle que celle en cause dans l'affaire au principal, qui, afin de combattre la fraude et l'évasion fiscales, interdit aux personnes physiques ou morales d'effectuer, sur le territoire national, un paiement en espèces lorsque celui-ci est d'une valeur égale ou supérieure au seuil fixé et exige de ces dernières qu'elles procèdent à un virement ou à un versement sur un compte de paiement, ne relève pas du champ d'application de 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) nº 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.

2) L'article 63 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une législation nationale telle que celle en cause, justifiée par la nécessité de combattre la fraude et l'évasion fiscales, si celle-ci est propre à garantir la réalisation de cet objectif et si elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

   Il incombera à la juridiction nationale de vérifier que ces conditions sont satisfaites, compte tenu des considérations suivantes :

   – une telle législation ne peut véritablement atteindre ledit objectif que dans la mesure où celle-ci s'accompagne, d'une part, de mesures tenant compte de l'inclusion bancaire des particuliers. À cet égard, la juridiction nationale devrait notamment s'assurer que les personnes vulnérables non bancarisées ont la possibilité d'avoir accès à un compte bancaire assorti de prestations de base, dans des conditions plus favorables que celles appliquées aux autres consommateurs, conformément à l'article 18, paragraphe 4, de la directive 2014/92/UE du Parlement européen et du Conseil, du 23 juillet 2014, sur la comparabilité des frais liés aux comptes de paiement, le changement de compte de paiement et l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base. D'autre part, la juridiction nationale devrait vérifier que cette législation s'accompagne de mesures particulières ou dérogatoires en faveur des personnes qui, pour d'autres motifs légitimes que celui tiré d'une incapacité, ne peuvent procéder à un virement ou à un versement sur un compte de paiement ;

   – une telle législation peut constituer une mesure contraire au principe de proportionnalité dans la mesure où elle prévoit que le montant de l'amende à laquelle s'exposent les personnes physiques ou morales en cas de violation de la réglementation relative à la limitation des paiements en espèces est calculé sur la base d'un pourcentage fixe applicable au montant total du paiement qui a été acquitté en violation de cette réglementation et où elle exclut toute modulation du montant de cette amende en fonction des circonstances concrètes de l'espèce.