

ARRÊT DE LA COUR

14 décembre 1995 *

Dans les affaires jointes C-163/94, C-165/94 et C-250/94,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional (Espagne) et tendant à obtenir, dans les procédures pénales poursuivies devant cette juridiction contre

Lucas Emilio Sanz de Lera,

Raimundo Díaz Jiménez,

Figen Kapanoglu,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 73 B, 73 C, paragraphe 1, et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité CE,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris et G. Hirsch, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm et L. Sevón, juges,

* Langue de procédure: l'espagnol.

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

- pour le Ministerio Fiscal (C-250/94), par M. Florentino Orti Ponte, Fiscal de la Audiencia Nacional,
- pour le gouvernement espagnol, par MM. Alberto José Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et Miguel Bravo-Ferrer Delgado, abogado del Estado du service du contentieux communautaire, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement belge (C-163/94 et C-165/94), par M. Jan Devadder, directeur d'administration au service juridique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement français, par M^{mes} Edwige Belliard, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, Catherine de Salins, sous-directeur à la même direction, et M. Philippe Martinet, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement portugais (C-163/94 et C-165/94), par MM. Luis Fernandes, directeur des services juridiques de la direction générale des affaires communautaires du ministère des Affaires étrangères, et Jorge Santos, conseiller au département des services juridiques de la Banque du Portugal, en qualité d'agents,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{mes} Blanca Rodríguez Galindo et Hélène Michard, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement espagnol, représenté par M. Miguel Bravo-Ferrer Delgado, et de la Commission, représentée par M^{me} Blanca Rodríguez Galindo, à l'audience du 11 juillet 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 septembre 1995,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnances des 24 mai, 26 mai et 1^{er} juillet 1994, parvenues respectivement à la Cour les 16 juin, 17 juin et 13 septembre suivant, la Audiencia Nacional a posé, en application de l'article 177 du traité CE, des questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 73 B, 73 C, paragraphe 1, et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité CE.
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de trois affaires pénales. Dans l'affaire C-163/94, M. Sanz de Lera, ressortissant espagnol résidant en Espagne, a été interpellé en France, le 27 octobre 1993, alors qu'il se dirigeait, au volant de sa voiture, vers Genève (Suisse). Bien qu'il ait affirmé n'avoir rien à déclarer, les fonctionnaires français ont procédé à la fouille de son véhicule dans lequel ils ont découvert 19 600 000 PTA en billets de banque.
- 3 Dans l'affaire C-165/94, M. Díaz Jiménez, ressortissant espagnol résidant en Grande-Bretagne, était, le 28 octobre 1993, à l'aéroport de Madrid-Barajas où il devait embarquer à bord d'un avion à destination de Zurich (Suisse), avec corres-

pondance à Londres. Lors d'un contrôle de sécurité au terminal des vols internationaux, une somme de 30 250 000 PTA en billets de banque a été trouvée dans sa sacoche à main.

- 4 Enfin, dans l'affaire C-250/94, M^{me} Kapanoglu, de nationalité turque et résidant en Espagne, a été arrêtée, le 10 mai 1993, à l'aéroport de Madrid-Barajas par des fonctionnaires de la police alors qu'elle embarquait sur le vol à destination d'Istanbul (Turquie), en étant en possession d'une somme de 11 998 000 PTA en billets de banque.
- 5 Aucune autorisation pour l'exportation de ces sommes n'ayant été demandée auprès des autorités espagnoles, une procédure pénale a été entamée devant les juridictions pénales espagnoles à l'encontre de ces trois prévenus.
- 6 En vertu de l'article 4, paragraphe 1, du décret royal n° 1816, du 20 décembre 1991, relatif aux transactions économiques avec l'étranger, l'exportation notamment de monnaies en pièces, de billets de banque et de chèques bancaires au porteur, libellés en pesetas ou en monnaie étrangère, est soumise à une déclaration préalable lorsqu'elle porte sur un montant de plus de 1 000 000 PTA par personne et par voyage, et à une autorisation administrative préalable lorsqu'elle porte sur un montant de plus de 5 000 000 PTA par personne et par voyage.
- 7 Le texte de l'article 4, paragraphe 1, de ce décret a été modifié par le décret royal n° 42 du 15 janvier 1993 qui ne représente, selon le juge de renvoi, rien de plus qu'une amélioration technique.
- 8 Le juge de renvoi estime que la validité de l'article 4, paragraphe 1, du décret royal n° 1816 au regard du droit communautaire constitue une question préalable à la reconnaissance éventuelle de l'infraction pénale prévue par la loi n° 40 du

10 décembre 1979 sur le régime juridique du contrôle des changes, modifiée par la loi organique n° 10 du 16 août 1983.

- 9 En outre, il souligne que, à la différence des affaires *Bordessa e.a.* (arrêt du 23 janvier 1995, C-358/93 et C-416/93, Rec. p. I-361), qui concernaient des exportations de capitaux entre États membres, il s'agit, dans les cas d'espèce, d'un mouvement de capitaux entre un État membre et un pays tiers. Le juge de renvoi fait cependant état de l'entrée en vigueur, depuis le 1^{er} janvier 1994, de l'article 73 B du traité, qui vise également les mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers.
- 10 Il convient à cet égard de rappeler que, dans l'arrêt *Bordessa e.a.*, précité, la Cour a dit pour droit que les articles 1^{er} et 4 de la directive 88/361/CEE du Conseil, du 24 juin 1988, pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité (JO L 178, p. 5), s'opposent à ce que l'exportation de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur soit subordonnée à une autorisation préalable mais, en revanche, ne s'opposent pas à ce qu'une telle opération soit subordonnée à une déclaration préalable.
- 11 Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi a sursis à statuer et a posé, dans les trois affaires, les questions préjudicielles suivantes:
- « 1) Une réglementation d'un État membre qui soumet à une déclaration préalable l'exportation de pièces de monnaie, de billets de banque ou de chèques au porteur lorsque le montant exporté est supérieur à 1 000 000 de pesetas et qui soumet la même exportation à l'obtention d'une autorisation administrative préalable lorsque le montant exporté est supérieur à 5 000 000 de pesetas, le non-respect de ces conditions étant assorti de sanctions pénales pouvant inclure la privation de liberté, est-elle compatible avec les dispositions combinées de l'article 73 B, paragraphes 1 et 2, du traité instituant la Communauté européenne, de l'article 73 C, paragraphe 1, et de l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), de ce même traité?

2) En cas de réponse négative à la première question, les dispositions de l'article 73 B du traité peuvent-elles être invoquées à l'encontre de l'État espagnol devant les juridictions nationales ou être appliquées d'office par celles-ci et tenir en échec l'application des dispositions nationales qui leur seraient contraires? »

12 Par ordonnance du président du 27 juin 1994, les affaires C-163/94 et C-165/94 ont, conformément à l'article 43 du règlement de procédure, été jointes aux fins de la procédure écrite et orale et de l'arrêt. Par ordonnance du président du 6 juin 1995, les affaires jointes C-163/94 et C-165/94 et l'affaire C-250/94 ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

13 Les faits dans ces trois affaires s'étant produits avant le 1^{er} novembre 1993, date de l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, et avant le 1^{er} janvier 1994, date de l'entrée en vigueur des dispositions dont la juridiction de renvoi demande l'interprétation, le gouvernement français a émis des doutes quant à leur applicabilité aux faits des trois affaires. Il estime que seules les dispositions de la directive 88/361 sont pertinentes en l'espèce.

14 Il ressort toutefois de l'ordonnance de renvoi que le juge national a estimé nécessaire d'interroger la Cour sur l'interprétation des articles 73 B à 73 D du traité, au motif que le principe, connu de son droit national, de la rétroactivité de la loi pénale la plus favorable rendrait inapplicables les dispositions nationales sous l'empire desquelles auraient été commises les infractions pénales, si ces dispositions s'avéraient incompatibles avec les articles 73 B à 73 D.

15 Il y a lieu, dès lors, de répondre aux questions posées dans la mesure où il appartient au juge national d'apprécier tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour.

Sur la première question

- 16 Par cette question, le juge national demande en substance si les articles 73 B, paragraphes 1 et 2, 73 C, paragraphe 1, et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité, s'opposent à une réglementation qui subordonne toute exportation de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur à une autorisation ou à une déclaration préalable et qui assortit cette exigence de sanctions pénales.
- 17 S'agissant tout d'abord de l'article 73 B, paragraphe 2, du traité, il y a lieu d'observer, ainsi qu'il résulte des ordonnances de renvoi, que les exportations des billets de banque en cause ne correspondent pas à des paiements afférents aux échanges de marchandises ou à des prestations de services. Par conséquent, ces transferts ne sauraient être considérés comme des paiements, au sens de l'article 73 B, paragraphe 2.
- 18 Il convient dès lors d'examiner la réglementation telle que celle en cause uniquement au regard des articles 73 B, paragraphe 1, 73 D, paragraphe 1, sous b), et 73 C, paragraphe 1, du traité.

Sur les articles 73 B, paragraphe 1, et 73 D, paragraphe 1, sous b)

- 19 Il y a lieu d'abord de relever que l'article 73 B, paragraphe 1, du traité, a mis en œuvre la libéralisation des capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers. A cet effet, il dispose que, dans le cadre des dispositions du chapitre 4 du traité intitulé « Les capitaux et les paiements », toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.

- 20 Il convient de préciser ensuite que, en vertu de l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité, l'article 73 B, paragraphe 1, ne porte pas atteinte au droit des 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 ».
- 21 En vertu de l'article 73 D, paragraphe 3, du traité, ces mesures et procédures « ne doivent toutefois constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux ... telle que définie à l'article 73 B ».
- 22 Il résulte de l'arrêt *Bordessa e.a.*, précité, points 21 et 22, que les mesures indispensables pour faire échec à certaines infractions et autorisées par l'article 4, paragraphe 1, de la directive, notamment l'efficacité des contrôles fiscaux ainsi que la lutte contre des activités illicites, telles que la fraude fiscale, le blanchiment d'argent, le trafic des stupéfiants et le terrorisme, sont également visées par l'article 73 D, paragraphe 1, sous b).
- 23 Il convient dès lors d'examiner si l'exigence d'une autorisation ou d'une déclaration préalable à l'exportation de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur est nécessaire pour la protection des objectifs visés et si ces objectifs ne pourraient pas être atteints par des mesures moins restrictives de la libre circulation des capitaux.
- 24 Ainsi que la Cour l'a déjà constaté dans l'arrêt *Bordessa e.a.*, précité, point 24, l'autorisation a un effet suspensif à l'exportation de devises et la subordonne cas par cas à l'approbation de l'administration qui doit être sollicitée par une demande spéciale.

- 25 Une telle exigence revient donc à soumettre l'exercice de la libre circulation des capitaux à la discrétion de l'administration et est susceptible, de ce fait, de rendre cette liberté illusoire (voir arrêts Bordessa e.a., précité, point 25, et du 31 janvier 1984, Luisi et Carbone, 286/82 et 26/83, Rec. p. 377, point 34).
- 26 Toutefois, la restriction à la libre circulation des capitaux résultant de cette exigence pourrait être éliminée sans nuire pour autant à l'efficacité des buts que cette réglementation poursuit.
- 27 En effet, comme l'a souligné à juste titre la Commission, il suffirait d'instaurer un système de déclaration adéquat rendant compte de la nature de l'opération envisagée et de l'identité du déclarant, obligeant les autorités compétentes à procéder à un examen rapide de la déclaration et leur permettant, le cas échéant, d'effectuer en temps utile les investigations qui s'avèreraient indispensables pour déterminer s'il s'agit d'un mouvement de capitaux illicite et d'infliger les sanctions nécessaires en cas d'infraction à la législation nationale.
- 28 Ainsi, contrairement à l'autorisation préalable, un tel système de déclaration ne suspendrait pas l'opération en cause, tout en permettant néanmoins aux autorités nationales d'effectuer, aux fins de sauvegarder l'ordre public, un contrôle effectif pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements.
- 29 Quant aux arguments du gouvernement espagnol, selon lequel seul un système d'autorisation permettrait de qualifier une infraction de pénale et d'infliger des sanctions pénales, il y a lieu de relever que de telles considérations ne sauraient en tout état de cause être de nature à justifier le maintien de mesures qui sont incompatibles avec le droit communautaire.

30 Il résulte de ce qui précède que les articles 73 B, paragraphe 1, et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité s'opposent à une réglementation qui subordonne l'exportation de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur à une autorisation préalable mais, en revanche, ne s'opposent pas à ce qu'une telle opération soit subordonnée à une déclaration préalable.

Sur l'article 73 C, paragraphe 1, du traité CE

31 Il y a lieu d'examiner ensuite si une réglementation nationale telle que celle en cause relève de l'article 73 C, paragraphe 1, du traité, aux termes duquel « L'article 73 B ne porte pas atteinte à l'application, aux pays tiers, des restrictions existant le 31 décembre 1993 en vertu du droit national ou du droit communautaire en ce qui concerne les mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers lorsqu'ils impliquent des investissements directs, y compris les investissements immobiliers, l'établissement, la prestation de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés des capitaux. »

32 A cet égard, il y a lieu d'observer d'abord qu'une réglementation telle que celle en cause s'applique aux exportations de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur.

33 Or, l'exportation matérielle de moyens de paiement ne saurait par elle-même être considérée comme un mouvement de capitaux impliquant des investissements directs, y compris les investissements immobiliers, l'établissement, la prestation de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés des capitaux.

34 Cette constatation est d'ailleurs confirmée par la nomenclature des mouvements de capitaux contenue dans l'annexe I à la directive 88/361, qui classe les transferts de moyens de paiement dans la catégorie « Importation et exportation matérielles de

valeurs » (catégorie XII), alors que les opérations énumérées à l'article 73 C, paragraphe 1, du traité figurent dans d'autres catégories de cette nomenclature.

- 35 En outre, une réglementation, telle que celle en cause, s'applique de manière générale à toutes les exportations de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur, y compris celles qui n'impliquent pas, dans les pays tiers, des investissements directs, y compris les investissements immobiliers, l'établissement, la prestation de services financiers ou l'admission de titres sur les marchés.
- 36 Il résulte de ce qui précède qu'une réglementation nationale, telle que celle en l'espèce, ne relève pas de l'article 73 C, paragraphe 1, du traité.
- 37 Cependant, dès lors que l'article 73 C du traité autorise, sous les conditions y énumérées et en dépit de l'interdiction énoncée à l'article 73 B, paragraphe 1, certaines restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et les pays tiers, les États membres sont en droit de vérifier la nature et la réalité des transactions ou des transferts en cause, en vue de s'assurer si de tels transferts ne sont pas utilisés aux fins de mouvements de capitaux qui font précisément l'objet des restrictions autorisées par l'article 73 C (voir, en ce sens, arrêt *Luisi et Carbone*, précité, points 31 et 33).
- 38 A cet égard, il convient de relever qu'une déclaration préalable, recueillant des renseignements utiles sur la nature de l'opération envisagée ainsi que sur l'identité du déclarant, permettrait aux États membres de vérifier l'utilisation réelle des moyens de paiement exportés vers les pays tiers, sans entraver les mouvements de capitaux

libéralisés, et de garantir ainsi le respect des éventuelles restrictions aux mouvements des capitaux autorisées par l'article 73 C du traité.

- 39 Il s'ensuit qu'il convient de répondre à la première question que les articles 73 B, paragraphe 1, et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité s'opposent à une réglementation nationale qui subordonne, d'une manière générale, l'exportation de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur à une autorisation préalable mais, en revanche, ne s'opposent pas à ce qu'une telle opération soit subordonnée à une déclaration préalable. Une telle réglementation ne relève pas de l'article 73 C, paragraphe 1, du traité.

Sur la seconde question

- 40 Par cette question, le juge national vise à savoir si les dispositions de l'article 73 B, paragraphe 1, du traité peuvent être invoquées devant le juge national et entraîner l'inapplicabilité des règles nationales qui leur sont contraires.
- 41 Il y a lieu d'emblée de relever que le texte de l'article 73 B, paragraphe 1, du traité énonce une interdiction claire et inconditionnelle, qui ne nécessite aucune mesure de mise en œuvre.
- 42 Il convient ensuite de souligner que l'emploi des termes « dans le cadre des dispositions du présent chapitre » à l'article 73 B renvoie à l'ensemble du chapitre dans lequel il s'insère. Cette disposition doit, dès lors, être interprétée dans ce contexte.

- 43 A cet égard, il y a lieu de constater que l'application de la réserve de l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité est susceptible d'un contrôle juridictionnel, de sorte que la possibilité pour un État membre de s'en prévaloir n'empêche pas que les dispositions de l'article 73 B, paragraphe 1, du traité, consacrant le principe de la libre circulation entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers, confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder.
- 44 S'agissant de l'exception prévue à l'article 73 C, paragraphe 1, du traité portant sur l'application, aux pays tiers, des restrictions existant le 31 décembre 1993 en vertu du droit national ou du droit communautaire en ce qui concerne les mouvements de capitaux y énumérés à destination ou en provenance de pays tiers, il y a lieu de constater qu'elle est formulée d'une manière précise en sorte qu'elle ne laisse aux États membres ou au législateur communautaire aucune marge d'appréciation en ce qui concerne tant la date à laquelle les restrictions peuvent exister que les catégories de mouvements de capitaux susceptibles de faire l'objet des restrictions.
- 45 Il convient d'ajouter que le pouvoir reconnu au Conseil, par l'article 73 C, paragraphe 2, du traité, pour adopter des mesures, porte uniquement sur les catégories de mouvements de capitaux à destination ou en provenance de pays tiers qui y sont énumérées.
- 46 L'adoption de ces mesures ne constitue pas davantage une condition nécessaire pour la mise en œuvre de l'interdiction énoncée à l'article 73 B, paragraphe 1, du traité, pour autant que celle-ci porte sur des restrictions qui ne relèvent pas de l'article 73 C, paragraphe 1, du traité.

- 47 Il s'ensuit que cette exception ne saurait faire obstacle à ce que l'article 73 B, paragraphe 1, du traité confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice.
- 48 Par conséquent, il convient de répondre à la seconde question que les dispositions de l'article 73 B, paragraphe 1, en liaison avec les articles 73 C et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité, peuvent être invoquées devant le juge national et entraîner l'inapplicabilité des règles nationales qui leur sont contraires.

Sur les dépens

- 49 Les frais exposés par les gouvernements espagnol, belge, français, portugais, et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par ordonnances des 24 mai, 26 mai et 1^{er} juillet 1994, par le Juzgado Central de lo Penal de la Audiencia Nacional, dit pour droit:

- 1) Les articles 73 B, paragraphe 1, et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité CE s'opposent à une réglementation nationale qui subordonne, d'une manière

générale, l'exportation de pièces, de billets de banque ou de chèques au porteur à une autorisation préalable mais, en revanche, ne s'opposent pas à ce qu'une telle opération soit subordonnée à une déclaration préalable. Une telle réglementation ne relève pas de l'article 73 C, paragraphe 1, du traité.

- 2) Les dispositions de l'article 73 B, paragraphe 1, en liaison avec les articles 73 C et 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité, peuvent être invoquées devant le juge national et entraîner l'inapplicabilité des règles nationales qui leur sont contraires.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 décembre 1995.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias