Dans l'affaire 203/80,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal de Bolzano, et tendant à obtenir, dans la procédure pénale engagée contre

GUERRINO CASATI

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation, entre autres, des articles 67, 69, 71, 73 et 106 dudit traité, ainsi que de divers principes du droit communautaire, en vue de permettre au juge de renvoi de se prononcer sur la compatibilité avec ces articles et principes de certaines dispositions de la législation italienne sur les changes,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling et A. Chloros, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Le prévenu au principal, M. Casati, ressortissant italien résidant en république fédérale d'Allemagne, a été cité à

comparaître devant le tribunal de Bolzano pour avoir tenté d'exporter d'Italie, sans l'autorisation prévue par la législation italienne sur les changes, une somme de 650 000 lires et 24 000 DM, en possession de laquelle il a été surpris à la frontière italo-autrichienne. Pour se justifier, M. Casati a expliqué devant le juge de renvoi qu'il avait voulu acheter pendant ses vacances en Italie, des machines «destinées à son commerce en Allemagne». A cette fin, il aurait importé une somme de 30 000 DM sans la déclarer. En raison de la fermeture de la fabrique où il voulait acquérir les machines, il se serait vu obligé de ramener la majeure partie de la somme.

2. L'article 13 du décret ministériel du 7 août 1978 (Gazzetta ufficiale n° 220 du 8. 8. 1978) dispose que l'exportation par des non-résidents, entre autres, de billets de banque étrangers est permise dans les limites du montant importé précédemment ou du montant légalement acquis en Italie, à prouver selon les modalités fixées par le ministre du commerce extérieur.

Ces modalités ont été fixées notamment par la circulaire n° A/300, du 3 mai 1974, de l'office italien des changes, qui dispose, au point 11, que les non-résidents peuvent exporter la monnaie qu'ils ont déclarée au moyen du «formulaire V 2» lors de l'entrée en Italie.

3. L'exportation de devises, d'actions ou obligations, de titres de créance ou d'autres moyens de paiement, sans autorisation préalable, est punie de sanctions administratives si la valeur n'excède pas 500 000 lires, d'une amende allant de la moitié au triple de la valeur des biens exportés si celle-ci se situe entre 500 000 et 5 millions de lires et, si la valeur excède ce montant, d'une peine de réclusion d'un à six ans et d'une amende allant du double au quadruple de ladite valeur (article 1 du décret-loi n° 31 du 4. 3. 1976, Gazzetta ufficiale n° 60 du 5. 3. 1976, transformé, avec des modifications, en loi n° 159 du 30. 4. 1976 et modifié ultérieurement, en dernier lieu par l'article 2 de la loi n° 863 du 23. 12. 1976, Gazzetta ufficiale n° 348 du 31. 12. 1976). Avant 1976, ces infractions étaient qualifiées d'infractions administratives, et non pas de délits, et elles n'étaient passibles que de sanctions administratives consistant dans le paiement d'une somme pouvant aller jusqu'à cinq fois la valeur des biens exportés (article 15 du décret-loi n° 476 du 6. 6. 1956, Gazzetta ufficiale n° 137 du 6. 6. 1956, qui renvoie au décret du ministre des finances visé au décret-loi royal n° 1928, du 5. 12. 1938, Gazzetta ufficiale n° 297 du 29. 12. 1938, devenu la loi n° 739 du 2. 6. 1939).

4. L'article 67 du traité prévoit en son paragraphe 1:

«Les États membres suppriment progressivement entre eux, pendant la période de transition et dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les restrictions aux mouvements des capitaux appartenant à des personnes résidant dans les États membres, ainsi que les discriminations de traitement fondées sur la nationalité ou la résidence des parties, ou sur la localisation du placement.»

Selon l'article 69 du traité:

«Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission qui consulte à cette fin le comité monétaire prévu à l'article 105, arrête, à l'unanimité au cours des deux

premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite, les directives nécessaires à la mise en œuvre progressive des dispositions de l'article 67.»

L'article 71 du traité contient dans son premier alinéa une règle «de standstill», qui est libellée comme suit:

«Les États membres s'efforcent de n'introduire aucune nouvelle restriction de change à l'intérieur de la Communauté affectant les mouvements de capitaux et les paiements courants afférents à ces mouvements, et de ne pas rendre plus restrictives les réglementations existantes.»

Le Conseil a adopté deux directives pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité. La première date du 11 mai 1960 (JO du 12. 7. 1960, p. 921) et la deuxième, qui complète et modifie la première, date du 18 décembre 1962 (JO du 22. 1. 1963, p. 62).

Les deux directives comportent, à l'annexe I, l'inventaire complet des mouvements de capitaux relevant de l'article 67. La description détaillée des mouvements de capitaux est contenue à l'annexe II. L'annexe I divise les mouvements de capitaux en quatre catégories qui font l'objet de listes numérotées A, B, C et D.

En vertu de l'article 1 de la première directive, les États membres sont tenus d'accorder les autorisations de change requises pour l'exécution des transactions énumérées à la liste A, par exemple pour les investissements directs, les investissements immobiliers et les mouvements de capitaux à caractère personnel tels que les successions, etc.

L'article 2 de la directive dispose que les États membres accordent des autorisations générales pour les transactions visées à la liste B, à savoir pour les opérations sur titres négociées en bourse. Des autorisations de change requises pour l'exécution des transactions visées à la liste C, c'est-à-dire, par exemple, pour des opérations relatives aux titres non négociés en bourse, à l'émission et au placement de titres sur le marché des autres États membres et aux prêts et crédits à moyen et long terme, ne sont à accorder, selon l'article 3 de la directive, que si la liberté de ces mouvements de capitaux n'est pas de nature à faire obstacle à la réalisation des objectifs de politique économique d'un État membre. Cette libération n'a été entamée que par la Belgique, le Luxembourg et la république fédérale d'Allemagne.

Enfin, pour les transactions visées à la liste D, à savoir les mouvements de capitaux très mobiles comme, par exemple, les versements en comptes courants et les dépôts auprès des établissements de crédit à l'étranger, les investissements en bons du Trésor, l'importation et l'exportation de monnaie, l'article 7 de la directive n'impose aux États membres qu'une obligation d'informer la Commission des modifications apportées aux dispositions qui les régissent.

Les clauses de sauvegarde pertinentes du traité figurent aux articles 73 (mouvements de capitaux entraînant des perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux), 108 (difficultés ou menace grave de difficultés dans la balance des paiements) et 109 (crise soudaine dans la balance des paiements). Plusieurs États membres ont eu recours à ces clauses.

En vertu de la directive du Conseil du 21 mars 1972, pour la régulation des flux financiers internationaux et la neutralisation de leurs effets indésirables sur la liquidité interne (72/156, JO L 91 du 18. 4. 1972, p. 13), les États membres peuvent en outre prendre les dispositions nécessaires pour la régulation effective des flux financiers internationaux ainsi que pour la neutralisation des effets jugés

indésirables que ces flux exercent sur la liquidité interne.

5. Par ordonnance du 6 octobre 1980, le tribunal de Bolzano a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

1) Après l'expiration de la période de transition, les restrictions aux mouvements de capitaux visées à l'article 67 du traité CEE doivent-elles être considérées comme supprimées, indépendamment des dispositions de l'article 69 suivant?

2) L'omission, par le gouvernement italien, de la procédure de consultation prévue à l'article 73 du traité, en ce qui concerne le décret-loi n° 31 du 4 mars 1976 transformé en loi n° 159 du 30 avril 1976, constitue-t-elle une violation de ce même traité?

3) Un principe ou une disposition du traité garantissent-ils au non-résident le droit de réexporter la monnaie précédemment importée et non utilisée, même si elle est convertie en lires italiennes?

4) En cas de réponse affirmative, l'éventuel manquement aux formalités prescrites par la législation sur les changes de l'État d'où les sommes sont réexportées par la suite dans les conditions précitées, est-il passible de peines qui comportent la confiscation de la monnaie, une amende pouvant atteindre le quintuple du montant de ladite monnaie ainsi qu'une privation de liberté de 5 ans au plus (sous réserve de majoration en cas de participation de plusieurs personnes)?

5) En cas de réponse affirmative à la question précédente, le manquement éventuel aux formalités décrites ci-dessus, est-il passible de peines de la même gravité que celles qui sont prévues pour l'exportation illégale de monnaie?

6) A l'expiration de la période de transition, y a-t-il lieu de considérer comme compatible avec les obligations de «standstill» énoncées aux articles 71 et 106 (3), une loi nationale qui aggrave les sanctions prévues par une loi précédente, par exemple, lorsque sont punies de détention et d'amendes, en les qualifiant de délits, des infractions qui étaient précédemment punies de sanctions administratives?

7) Le principe selon lequel des situations différentes ne peuvent pas être traitées de la même manière (lui aussi couvert par l'interdiction de discrimination visée, entre autres, à l'article 7 du traité), permet-il que les mêmes peines infligées par un État membre pour l'exportation illicite de monnaie ou pour le manquement aux formalités prévues par la législation sur les changes soient indistinctement applicables, tant aux résidents qu'aux non-résidents de cet État?

8) A l'expiration de la période de transition, y a-t-il lieu de considérer comme compatibles avec les articles 67, 71 et 106 (3) du traité, des dispositions nationales qui prescrivent des formalités déterminées aux fins de l'exercice du droit également reconnu de réexporter des capitaux précédemment importés, en érigeant l'accomplissement de ces formalités en preuve exclusive de l'importation précédente, ce qui aboutit en substance à sanctionner pénalement leur omission.

6. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 16 octobre 1980.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par

— M. G. Casati, représenté par Me H. Rungger, avocat au barreau de

Bolzano, ainsi que par Mes G. M. Ubertazzi et F. Capelli du barreau de Milan;

— le gouvernement français, représenté par M. Th. Le Roy, du secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne, en qualité d'agent;

— le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par M. M. Seidel, conseiller au ministère fédéral de l'économie, en qualité d'agent;

— le gouvernement italien, représenté par M. A. Squillante, chef du service du contentieux diplomatique, des traités et affaires législatives, en qualité d'agent, assisté de M. M. Conti, avvocato dello Stato;

— le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. R. D. Munrow, Treasury Solicitor, en qualité d'agent;

— le gouvernement danois, représenté par son conseiller juridique, M. L. Mikaelsen, du ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent;

— le gouvernement de la république d'Irlande, représenté par M. L. Dockery, Chief State Solicitor, en qualité d'agent,

et

— la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. A. Abate, en qualité d'agent.

7. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale, sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Toutefois, la Cour a demandé aux parties à la procédure préjudicielle de répondre à certaines questions, par écrit et avant l'audience.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question préjudicielle (applicabilité directe de l'article 67 du traité)

Les *gouvernements danois, irlandais, français, italien et britannique* font valoir que l'article 67 du traité n'est pas directement applicable. Cet article n'obligerait en effet les États membres à supprimer les restrictions aux mouvements de capitaux que «dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun». Le caractère imprécis de cette réserve interdirait de transposer la jurisprudence de la Cour sur l'applicabilité directe, en ce que celle-ci concerne seulement les dispositions du traité contenant une obligation précise de résultat.

Comme l'appréciation du degré de libération «nécessaire au bon fonctionnement du marché commun» serait de nature politique, et comme l'adaptation du régime des mouvements de capitaux à cette valeur constituerait un instrument d'intervention continu, l'appréciation qui s'impose ne pourrait pas être effectuée par les juges nationaux, mais uniquement par le Conseil, par la voie de directives adoptées en vertu de l'article 69 du traité. Les dispositions du traité relatives aux mouvements de capitaux et à la balance des paiements refléterait en effet un système soigneusement équilibré de compétences réparties entre la Commission, le Conseil et les États membres.

Cette interprétation serait corroborée par le libellé de la clause dite de «standstill» énoncée à l'article 71, alinéa 1, du traité, selon lequel «les États membres *s'efforcent*

de n'introduire aucune nouvelle restriction de change à l'intérieur de la Communauté ... ou de ne pas rendre plus restrictives les réglementations déjà existantes»; cette prescription contrasterait en effet avec les autres clauses de «standstill» du traité, qui constituent des interdictions de caractère précis.

La réglementation des mouvements de capitaux serait en outre étroitement liée aux autres mesures de politique économique relevant de la compétence des États membres, telle que la politique monétaire et d'investissements. Il serait indispensable au bon fonctionnement de ces autres mesures que les États membres puissent restreindre certains mouvements de capitaux.

L'étroite relation qui existe entre la réglementation des mouvements de capitaux et celle de la balance des paiements serait encore attestée par l'article 71, alinéa 2, selon lequel les États membres «se déclarent disposés à dépasser le niveau de libération des capitaux prévu aux articles précédents, dans la mesure où leur situation économique, notamment l'état de leur balance des paiements, le leur permet».

Le *gouvernement danois* rappelle que les termes des articles 52 et 59 du traité, tels qu'ils ont été analysés par la jurisprudence de la Cour, définissent les modalités de mise en œuvre de l'obligation de libération au cours de la période transitoire. Les limites visées à l'article 67 définiraient, au contraire, dans quelle mesure il y a lieu de procéder à une libération.

Le gouvernement danois relève en outre que, dans les articles 52 à 66 du traité, le Conseil est normalement appelé à ne prendre que des directives applicables à un secteur particulier. En ce qui concerne les mouvements de capitaux, les directives arrêtées en vertu de l'article 69 du traité s'appliqueraient en revanche à tous les mouvements de capitaux. Le Conseil aurait donc pris position de manière exhaustive sur l'étendue des mesures de libération qu'il convenait de prendre.

Le *gouvernement français* ajoute que l'article 8 des statuts du Fonds monétaire international limite les mouvements de capitaux à libérer aux transactions courantes. De manière positive, l'article 6, section 3, de ces statuts autoriserait les pays membres à contrôler les mouvements de capitaux. La section I de ce même article permettrait même au Fonds monétaire d'interdire à un de ses membres l'accès à ses prêts s'ils devaient être destinés à financer «des sorties importantes ou prolongées de capitaux», dans l'hypothèse où le pays membre se serait refusé à prendre les mesures de contrôle appropriées.

La *Commission* rappelle que la coordination des politiques économiques nationales prévue aux articles 6, 104, 105 et 145 du traité n'a pas encore été réalisée. Étant donné les liens existant entre la circulation des capitaux et les politiques précitées, la Commission ne juge pas que l'article 67 remplit les conditions pour être directement applicable. Dans ces conditions, la Commission considère que même après la fin de la période transitoire les États membres sont libres de maintenir les restrictions aux mouvements de capitaux qui font l'objet de la liste D et, en partie, de la liste C de la première directive du Conseil adoptée en vertu de l'article 69 du traité, sans devoir recourir aux clauses de sauvegarde.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* souligne, à titre préliminaire, que ses observations sur la portée de l'article 67 du traité ne concernent que les restrictions des changes, bien que la question posée par la juridiction de

renvoi vise également d'autres restrictions aux mouvements de capitaux.

Le gouvernement fédéral est d'avis que l'article 67 du traité a pour effet d'interdire, dès la fin de la période de transition, avec certaines exceptions, les restrictions de change affectant les mouvements de capitaux, interdiction dont les particuliers peuvent se prévaloir. Les exceptions concerneraient notamment les investissements et crédits à court terme, les comptes à vue et à terme, ainsi que les mouvements de capitaux à caractère personnel qui, pour des raisons de politique monétaire des États membres, et dans l'état actuel de l'intégration, ne pourraient pas être libérés. Ces exceptions pourraient être délimitées avec précision. Ce serait la raison pour laquelle le Conseil les a reprises dans la liste D des directives adoptées par lui en vertu de l'article 69 du traité.

La Cour aurait en effet constaté que les interdictions du traité entrent automatiquement en vigueur à l'expiration de la période de transition, de sorte que les particuliers peuvent s'en prévaloir sans qu'il soit nécessaire d'arrêter des directives.

La libre circulation des capitaux serait soumise aux mêmes règles que les autres libertés fondamentales du traité car, selon l'article 3 de celui-ci, l'abolition des obstacles à la libre circulation des capitaux se situerait au même niveau que l'instauration des autres libertés.

En ne prévoyant la suppression des restrictions aux mouvements de capitaux que «dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun», l'article 67 du traité n'introduirait pas une condition à cette suppression, mais il en limiterait la portée.

De même, la règle de «standstill» de l'article 71, du traité serait directement applicable, même si cet article est rédigé dans des termes moins clairs que, par exemple, les autres règles de «standstill» du traité. L'article 71 répondrait en effet au même souci politique d'intégration que ces dernières, à savoir celui d'empêcher que les États membres introduisent de nouvelles restrictions. Il serait incompréhensible que ceux-ci aient encore ce droit, alors que le traité les oblige à abolir les restrictions existant pendant la période de transition. Au reste, en ce qui concerne, par exemple, la libre circulation des personnes, bien qu'aucune disposition n'interdise d'introduire, pendant la période de transition, de nouvelles restrictions à l'entrée sur le territoire national, la Cour n'en aurait pas moins déclaré que l'article 48 du traité a un effet direct.

D'éventuelles particularités de fond susceptibles d'exister en matière de mouvements de capitaux, par rapport aux autres domaines réglés par le traité, pourraient être prises en compte, dans la mesure requise, en vertu des clauses de sauvegarde, en particulier celles des articles 73 et 108, paragraphe 3, du traité, qui resteraient en vigueur après l'expiration de la période de transition.

Le gouvernement fédéral renvoie en outre, dans ce contexte, à l'article 103 du traité et il souligne que c'est sur la base de cet article que le Conseil a arrêté la directive 72/156/CEE du 21 mars 1972 pour la régulation des flux financiers internationaux. Il ne met pas en cause que cette directive continue d'être en vigueur, même après l'expiration de la période de transition, et il relève que par cette réglementation, le Conseil a donné aux États membres la possibilité d'intervenir dans certains mouvements de capitaux en cas de situations monétaires critiques.

M. Casati conclut à l'applicabilité directe de l'article 67 du traité, après avoir analysé la jurisprudence de la Cour rela-

tive à l'applicabilité directe des articles 52 et 59 du traité.

La seule différence entre la formulation de l'article 67 et celle des articles 52 et 59 consisterait dans le fait que l'article 67 ne prévoit la suppression des restrictions aux mouvements de capitaux que «dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun».

Il ressortirait de l'article 67, interprété conjointement avec l'article 69 du traité, que l'évaluation du degré de suppression des restrictions jugé «nécessaire au bon fonctionnement du marché commun» pouvait seulement être précisée au moyen de l'adoption de directives communautaires. Or, dans les directives qu'il a adoptées dans ce contexte, le Conseil aurait exprimé en termes clairs son opinion sur les capitaux à soumettre à la libération et sur les restrictions à supprimer pour permettre le «bon fonctionnement du marché commun».

L'article 67 du traité devrait donc être analysé, depuis la fin de la période de transition, comme une règle directement applicable, susceptible de conférer des droits subjectifs aux particuliers. Cela signifierait qu'à partir de ce moment, l'article 67, combiné avec les directives visées à l'article 69, est devenu une règle directement applicable. Ce serait exactement ce que la Cour a déclaré dans son arrêt du 17 décembre 1970 dans l'affaire 33/70, SACE (Recueil 1970, p. 1213), ayant pour objet la prescription de l'article 13, paragraphe 2, du traité, laquelle aurait dû être complétée par des directives.

En rapport avec les faits de l'espèce, le juge de renvoi devrait donc établir si l'opération réalisée par M. Casati est soumise à une restriction non permise depuis la fin de la période de transition. En conséquence, si l'État italien n'avait plus le pouvoir, à partir de cette date, d'appliquer aux ressortissants non-résidents des restrictions à l'importation et à la réexportation de la même somme, il ne pouvait pas non plus introduire, après la fin de cette période, une restriction consistant en une limitation de la preuve de l'importation de la somme, en autorisant seulement le formulaire V 2. Il s'agirait, dans ce cas, d'une restriction dépassant une simple formalité, en ce qu'elle aurait une incidence sur le droit subjectif même des non-résidents d'importer et de réexporter la même somme.

A l'encontre de cette interprétation de l'article 67, il ne pourrait pas être allégué que l'article 71 n'énonce pas une règle stricte de «standstill» à l'introduction de nouvelles restrictions, car l'article 71 se référerait aux restrictions existant à la date d'entrée en vigueur du traité et il ne pourrait pas être interprété de manière à réduire la portée des dispositions de l'article 67 et des principes généraux du traité qui ont pris effet à la fin de la période transitoire.

Cela ne signifierait pas que les États membres sont obligés de tolérer des situations dangereuses pour leur balance des paiements. Pour faire face à des situations de ce genre, le traité permettrait en effet le recours aux clauses de sauvegarde visées aux articles 73, 108 et 109.

Sur la deuxième question préjudicielle (absence de la procédure de consultation de l'article 73 du traité)

Les *gouvernements français et italien* sont d'avis que l'obligation de consultation, inscrite à l'article 73 du traité, ne joue

pas en l'espèce, puisqu'elle ne s'applique qu'aux restrictions aux mouvements de capitaux libérés.

Le *gouvernement français* rappelle en outre, et *la Commission* partage cet avis, que l'article 73 du traité s'applique seulement aux «mesures de protection» contre «des mouvements de capitaux [qui] entraînent des perturbations dans le fonctionnement du marché des capitaux d'un État», et non, par conséquent, à une aggravation des peines.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* fait observer que les particuliers ne peuvent pas invoquer l'obligation de consultation, puisque celle-ci n'est pas imposée dans leur intérêt.

Il ajoute que la violation de cette obligation n'entraîne même pas par elle-même l'invalidité des mesures prises par les États membres, mais que la validité de celles-ci suppose uniquement que les conditions de fond exigées à l'article 73 du traité soient remplies. En effet, selon l'article 73, paragraphe 2, du traité, la Commission pourrait uniquement modifier ou supprimer ex nunc les mesures prises par un État membre; cette disposition impliquerait donc la validité des mesures prises par un État membre, même lorsque la Commission n'en a été informée qu'après leur entrée en vigueur.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* se demande si l'article 73 est applicable au cas d'espèce.

Sur la troisième question préjudicielle (existence d'un principe garantissant aux non-résidents le droit de réexporter la monnaie importée précédemment)

Les *gouvernements français et britannique* estiment qu'à première vue l'importation et l'exportation de moyens de paiement relèvent de la rubrique «Importation et exportation matérielles de valeurs» de la liste D des directives du Conseil sur les mouvements de capitaux. Or, ces directives ne mettraient pas à la charge des États membres des obligations formelles de libération des mouvements de capitaux relevant de la liste D.

Selon le *gouvernement italien*, aucune règle ni principe communautaire ne traite des exportations matérielles de moyens de paiement qui ne sont pas destinés à des buts particuliers.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* est d'avis que le transport de devises d'un pays à l'autre est libre pour autant qu'il est considéré comme un mouvement de capitaux libéré en vertu de l'article 67 du traité.

Ce droit serait également garanti dès lors que le particulier s'en prévaut dans le cadre d'autres libertés fondamentales de droit communautaire, en particulier le droit à la libre circulation des personnes, ou la réception de prestations de services.

A cet égard, les particuliers ne tireraient aucun droit supplémentaire de l'article 106 du traité, envisagé conjointement avec la liste de l'annexe III au traité relative aux transactions invisibles; en effet, les paiements n'auraient été libérés qu'à concurrence des mouvements de capitaux requis. L'article 106, paragraphe 3, combiné avec la liste précitée, garantirait certes la liberté des paiements, sans autre formalité, aussi pour des raisons de voyages et de séjours privés, mais cela n'engendrerait, dans le chef du particulier, un droit de transporter librement des devises d'un pays à l'autre que dans la mesure où des devises sont nécessaires pour les besoins du voyage. Une interprétation différente de l'article 106, paragraphe 3, aurait pour conséquence que les restrictions aux mouvements de capitaux à court terme, licites au titre de l'article 67, pourraient être tournées.

Sur les quatrième et cinquième questions préjudicielles (proportionnalité des peines)

Les *gouvernements français et italien font observer* que la question du respect des principes du droit communautaire ne se pose pas pour les mouvements de capitaux non libérés. Dans les pays qui conservent un dispositif de contrôle des changes, il serait habituel que les pénalités soient du même ordre de rigueur que celles appliquées en Italie.

Les *gouvernements français et britannique* se réfèrent en outre à l'article 5, paragraphe 1, de la première directive du Conseil relative aux mouvements des capitaux, qui déclare:

«Les dispositions de la présente directive ne limitent pas le droit des États membres de vérifier la nature et la réalité des transactions ou des transferts, ni de prendre les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et réglementations.»

Le gouvernement britannique comprend cette disposition en ce sens qu'elle préserve le droit du gouvernement italien de demander des renseignements, aux personnes quittant l'Italie, sur les exportations de sommes d'argent et d'appliquer cette condition en prenant toutes mesures appropriées, même dans le cas de mouvements de capitaux libérés.

Le *gouvernement italien* ajoute que le fait illicite prévu à l'article du décret-loi n° 31 du 4 mars 1976 consiste en l'exportation de devises sans autorisation. La cinquième question préjudicielle perdrait donc son contenu. A propos de la quatrième question, le gouvernement italien observe que la loi italienne ne punit pas l'inobservation de simples formalités, et que même dans le cas de non-résidents elle ne punit que l'exportation illicite. En outre, les différents cas prévus par le décret-loi précité seraient judicieusement gradués, précisément afin de proportionner les sanctions, lesquelles apparaîtraient parfaitement convenables par rapport à leurs caractéristiques objectives. Quant aux cas plus graves, les marges de pouvoir discrétionnaire laissées au juge seraient si larges qu'elles lui permettraient de tenir compte des circonstances de chaque cas concret et de parvenir à l'application d'une peine adéquate à la gravité de chaque crime.

Le *gouvernement irlandais* est d'avis que les sanctions prévues par un État membre pour des violations de sa législation relèvent, à supposer que la législation elle-même soit compatible avec le traité, de ce seul État membre, même dans le cas de mouvements de capitaux libérés. Ce ne serait que dans des circonstances particulières, qu'il serait difficile d'imaginer pratiquement, que les sanctions pourraient être soumises à un contrôle au titre du traité.

Selon le *gouvernement danois*, il n'est pas contraire au traité qu'un État membre aggrave les peines applicables à des transferts illégaux de capitaux. Pour autant que les États membres ont, en vertu du droit communautaire, la faculté d'empêcher certains mouvements de capitaux, leur compétence s'étend également, à son avis, à la détermination des sanctions. Cela résulterait de ce que les États membres continuent d'être compétents pour apprécier la politique pénale qu'ils entendent poursuivre, y compris pour choisir le type de sanctions qu'ils veulent appliquer en cas de violation des règles communautaires. Il en résulterait également que les États membres sont compétents pour aggraver les sanctions s'ils le jugent nécessaire. Même dans la mesure où les mouvements de capitaux ont été libérés, les États membres pourraient, en

vertu des directives du Conseil relatives aux mouvements de capitaux, imposer l'obligation de remplir des formulaires et autres déclarations leur permettant de surveiller le volume des mouvements de capitaux et de contrôler la légalité des transactions. En cas d'infraction à la réglementation instituant de tels contrôles, les États membres auraient donc aussi le droit de prendre les sanctions appropriés.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* fait observer, sur la quatrième question préjudicielle, que la libre circulation des capitaux ne serait pas garantie dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, si les États membres pouvaient sanctionner des infractions formelles par des peines disproportionnées par rapport à la nature de l'infraction commise. La Cour aurait fait application de ce principe dans une jurisprudence constante.

Le gouvernement fédéral relève quant à la cinquième question préjudicielle, qu'il n'est généralement pas indiqué de recourir aux mêmes sanctions pour les violations de dispositions formelles et pour les violations de dispositions de fond. A son avis, on peut toutefois imaginer des cas où l'absence d'une peine lourde ne permet pas d'imposer le respect des formalités.

Selon la *Commission*, les États membres doivent tenir compte, dans l'exercice de leurs compétences en matière de capitaux non libérés, des dispositions de l'article 5, alinéa 2, du traité. Or, au cas où une législation nationale prévoit des contrôles administratifs pour certains mouvements de capitaux, les sanctions instituées pour garantir l'observation des règles en la matière devraient respecter le principe de proportionnalité tel qu'il découle de la jurisprudence de la Cour. Ce principe serait applicable dans le cas où un État membre n'assure pas la publicité requise pour des mesures de contrôle, par exemple en ne les publiant pas au Journal officiel, ou ne reconnaîtrait pas pleinement l'exercice de la liberté de la preuve au bénéfice du non-résident coupable d'une omission.

Toujours selon la Commission, il y a une discordance entre les principes précités et les sanctions trop sévères prévues par les articles 1 et 2 des lois italiennes n^{os} 159 et 863 de 1976. Le formulaire V 2 aurait en effet été institué, selon l'ordonnance de renvoi, au moyen de «dispositions administratives» qui, en Italie, ne bénéficient pas de toute la publicité requise. D'autre part, la Commission exprime des doutes sur la liberté de la preuve, étant donné qu'en Italie, toujours selon l'ordonnance de renvoi, «la preuve de l'importation légale antérieure de la monnaie trouve une limite légale dans l'omission des formalités administratives». La Commission se demande enfin si, en l'espèce, le principe du droit de la défense, consacré par l'article 6, paragraphe 3, lettre d, de la convention européenne des droits de l'homme, est respecté.

M. Casati souligne que le principe de proportionnalité a deux significations: l'une qui concerne la relation entre les moyens et la fin, l'autre selon laquelle il convient de juger les dispositions concernant le traitement de situations différentes en fonction de leur caractère proportionné l'une par rapport à l'autre.

Selon M. Casati, le principe de proportionnalité doit être respecté par la législation interne lorsque, comme dans le cas d'espèce, celle-ci est susceptible d'interférer avec le droit communautaire de manière à avoir une influence négative sur la réalisation des buts et sur le fonctionnement du marché commun. Même

la réglementation pénale, tout en se situant sur un plan où le droit communautaire n'agit pas, serait susceptible d'avoir une influence sur les objectifs et sur le fonctionnement du marché commun et devrait respecter le principe de proportionnalité. Cette situation se présenterait aussi dans le cas d'espèce, étant donné que les sanctions prévues par la législation italienne sur les changes auraient indubitablement des conséquences sur le comportement des ressortissants communautaires et sur leurs choix économiques.

En rapport avec l'application de la première signification précitée du principe de proportionnalité au cas d'espèce, M. Casati relève que les objectifs de la mesure italienne litigieuse sont d'obtenir connaissance de certains faits et d'en faciliter la mémoire, à la fois parce que ces faits intéressent en général la balance des paiements et, plus particulièrement, parce qu'ils permettent de vérifier si un sujet déterminé, qui est entré sur le territoire italien avec une certaine somme, n'en sort pas avec une somme supérieure. Ces objectifs ne seraient pas contraires au droit communautaire, mais la gravité des sanctions devrait être proportionnelle aux buts poursuivis.

Quant à l'application de la deuxième signification précitée du principe de proportionnalité, M. Casati constate qu'un résident qui sort d'Italie, sans autorisation, avec une certaine somme appartenant à cet État, est puni de la même manière qu'un non-résident qui sort d'Italie avec la même somme importée précédemment sans avoir rempli le formulaire V 2. Selon M. Casati, le traitement qui est réservé au second n'est pas proportionnel à celui qui est réservé au premier.

M. Casati fait ensuite une deuxième comparaison, à savoir entre l'exportation de capitaux vers des États membres et l'exportation de capitaux vers des pays tiers. Il conclut que, un point de vue du droit communautaire, la législation nationale doit refléter la différence essentielle entre les deux situations.

Sur la sixième question préjudicielle (règle de «standstill» des articles 71 et 106 du traité)

Les *gouvernements français et italien* font observer, en renvoyant à leurs réponses à la première question, que l'article 71 du traité n'exclut pas l'introduction de restrictions nouvelles aux mouvements de capitaux, même après la fin de la période des transition, puisqu'il prévoit que «les États membres *s'efforcent* de n'introduire aucune nouvelle restriction de change . . .»

Ils ajoutent, et les *gouvernements danois, allemand, irlandais et britannique ainsi que la Commission* expriment le même avis, que les articles 71 et 106 du traité invitent les États membres à ne pas aggraver les réglementations et restrictions de change existantes, alors que le juge de renvoi ne fait état que d'une aggravation des pénalités dont est assortie la réglementation italienne, au fond inchangée.

M. Casati souligne que, même sans être régie par des règles expresses de «standstill», toute restriction à la libre circulation des marchandises, services ou capitaux, ou l'aggravation des mesures existantes sont interdites parce qu'elles sont incompatibles avec les buts du traité et avec les processus d'intégration progressive mis en œuvre par celui-ci. Cette

opinion serait aussi confirmée par l'article 5, alinéa 2, du traité. La règle de «standstill» ne prohiberait pas seulement les mesures internes qui peuvent être considérées comme véritablement contraires aux règles de libération, mais aussi celles qui s'avèrent être simplement incompatibles avec ces règles. Le droit communautaire, en effet, en tant que droit de l'économie, s'intéresserait surtout aux effets des mesures internes et à leur aptitude, même indirecte, à bloquer le processus de libération voulu par le traité. Il s'ensuivrait que la règle de «standstill» s'applique également à une réglementation interne qui opère dans des matières qui relèvent légitimement de la compétence des États membres, tel le droit pénal.

Sur la septième question préjudicielle (principe de l'égalité de traitement)

De l'avis du *gouvernement allemand,* le principe de l'égalité de traitement crée dans le chef des particuliers un droit à un traitement spécifique selon qu'ils résident ou non dans cet État, dès lors qu'outre la résidence à l'étranger, d'autres circonstances imposent un traitement particulier.

Selon l'*Irlande,* la *France* et l'*Italie,* le principe de l'égalité de traitement ne s'applique pas au cas d'espèce. La France et l'Italie relèvent à cet égard que la législation italienne sur les changes qualifie les personnes en fonction de leur lieu de résidence, et non pas en fonction de leur nationalité.

La *France* ajoute que le principe en question n'est pas d'application en matière d'exportation illégale de moyens de paiement parce que la situation d'un non-résident qui exporte irrégulièrement des capitaux n'est pas différente de celle d'un résident qui exporte irrégulièrement des capitaux. Le point essentiel serait de savoir non pas par qui, mais pour le compte de qui, est effectuée l'exportation irrégulière, car l'expérience montrerait qu'en cette matière, la complicité entre résidents et non-résidents est non seulement la règle, mais un des procédés fondamentaux employés par les contrevenants pour tourner les réglementations nationales. Au niveau des formalités, au contraire, la situation serait différente, puisque seuls les non-résidents peuvent exporter les moyens de paiement qu'ils ont préalablement importés, avec comme conséquence que seuls les non-résidents sont invités à remplir les formulaires qui leur permettent de faire constater leurs importations par les autorités italiennes.

L'*Italie* note en outre que les règles substantielles qui imposent des obligations ou des charges déterminées aux uns et aux autres peuvent être différentes, mais qu'en présence d'une violation qui entraîne une exportation de devises non autorisée conformément aux modalités prescrites, des discriminations quant aux sanctions ne sont pas justifiées.

M. Casati envisage le problème visé par la septième question du point de vue du principe de proportionnalité. A son avis, on ne peut admettre que le non-résident soit assujetti aux mêmes sanctions que le résident, puisque le non-résident n'a qu'exceptionnellement la possibilité de se rendre compte de la nécessité de remplir des formulaires tels que le formulaire V 2 et que, pour une grande partie des dispositions italiennes en question, la même publicité que pour les lois n'est par requise, étant donné qu'elles constituent des actes administratifs.

Sur la huitième question préjudicielle (preuve exclusive)

Les *gouvernements danois, allemand, irlandais, français, italien et britannique* font valoir que la prescription de formalités de la nature de celles qui sont mentionnées dans cette question est licite au titre de l'article 5, paragraphe 1, de la première directive du Conseil sur les mouvements de capitaux.

Le *gouvernement italien* fait valoir qu'aucun problème de preuves exclusives ou de limitation des droits de la défense ne se pose dans le cas d'espèce, puisque le délit n'existe que si l'exportation de devises n'est autorisée ni par l'autorité administrative, ni par la simple possession de la déclaration visée d'importation, ni par un acte spécial délivré après les contrôles nécessaires et rigoureux. A son avis il est évident que le défaut d'autorisation administrative ne saurait être remplacé par des preuves tardives proposées en justice.

Quoi qu'il en soit, en l'absence de règles ou de principes de droit communautaire en matière d'exportations de devises non destinées à des fins particulières, la réglementation des cas et conditions dans lesquels de semblables exportations sont autorisées, ainsi que celle des procédures d'autorisation et des preuves admissibles, ne pourrait qu'être laissée au législateur national. Ce serait un principe général que la réglementation des contrôles administratifs et des procédures, tant administratives que juridictionnelles, y compris le choix des moyens et des modalités de leur acquisition, entre dans la compétence des États membres, même s'il s'agit de la reconnaissance de droits issus de sources communautaires.

M. Casati estime que la réglementation italienne est incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui comporte, d'une part, une présomption d'innocence jusqu'à ce que la culpabilité est établie et, d'autre part, le principe du procès juste.

III — Procédure orale

A l'audience du 26 mai 1981, le prévenu au principal, M. G. Casati, représenté par ses avocats, M^es^ H. Rungger, G. M. Ubertazzi et F. Capelli, le gouvernement français, représenté par son agent, M. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par son agent, M. M. Seidel, conseiller au ministère fédéral de l'économie, le gouvernement italien, représenté par M. M. Conti, avvocato dello Stato, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. A. Abate, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions le 7 juillet 1981.

En droit

1 Par ordonnance du 6 octobre 1980, parvenue à la Cour le 16 octobre 1980, le tribunal di Bolzano a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 67, 69, 71, 73 et 106 dudit traité, ainsi qu'à l'existence de divers principes du droit communautaire, en vue de lui permettre de se prononcer sur la compatibilité, avec ces articles et principes, de certaines dispositions de la législation italienne sur les changes.

2 Ces questions sont posées dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre un ressortissant italien, résidant en république fédérale d'Allemagne, qui est accusé d'avoir tenté d'exporter d'Italie, sans l'autorisation prévue par la législation italienne sur les changes, entre autres, une somme de 24 000 DM, en possession de laquelle il a été trouvé, le 16 juillet 1979, à la frontière italo-autrichienne. Le prévenu au principal a affirmé avoir importé précédemment cette somme en Italie, sans la déclarer, en vue d'acheter des machines qui lui étaient nécessaires pour l'entreprise qu'il exploite en Allemagne, et d'avoir été obligé de réexporter les devises parce que la fabrique où il entendait effectuer son achat était fermée pour cause de congé.

3 L'article 14 du décret ministériel italien du 7 août 1978 (Gazzetta ufficiale n° 220 du 8 août 1978) dispose qu'il est permis d'importer librement des billets de banque étrangers. L'article 13 du même décret ministériel dispose que l'exportation par des non-résidents de billets de banque étrangers est permise dans les limites du montant importé précédemment ou du montant légalement acquis en Italie, à prouver selon les modalités fixées par le ministre du commerce extérieur. Ces modalités ont été fixées notamment par la circulaire n° A/300, du 3 mai 1974, de l'office italien des changes, qui dispose, au point 11, que les non-résidents peuvent exporter la monnaie qu'ils ont déclarée au moyen du «formulaire V 2» lors de l'entrée en Italie.

4 Selon l'article 1 de la loi n° 159 du 30 avril 1976, l'exportation non autorisée de devises pour une valeur supérieure à 500 000 lires est sanctionnée par une peine d'emprisonnement d'un à six ans et d'une amende allant du double au quadruple de la valeur des devises exportées. Avant 1976, ces infractions ne

constituaient que des infractions administratives, et non des délits passibles seulement de sanctions administratives, consistant dans le paiement d'une somme pouvant aller jusqu'à cinq fois la valeur des biens exportés.

5 Dans son ordonnance de renvoi, le juge national se réfère à la jurisprudence de la Corte suprema di cassazione, selon laquelle le non-résident qui, ayant omis de remplir le formulaire V 2 au moment de l'entrée sur le territoire italien, tente de réexporter la monnaie qu'il affirme avoir légalement importée, commet le délit visé à l'article 1 de la loi n° 159 de 1976.

6 Compte tenu de ces circonstances, la juridiction nationale demande à la Cour de répondre aux questions suivantes:

«1) Après l'expiration de la période de transition, les restrictions aux mouvements des capitaux visées à l'article 67 du traité CEE doivent-elles être considérées comme supprimées, indépendamment des dispositions de l'article 69 suivant?

2) L'omission, par le gouvernement italien, de la procédure de consultation prévue à l'article 73 du traité, en ce qui concerne le décret-loi n° 31 du 4 mars 1976 transformé en loi n° 159 du 30 avril 1976, constitue-t-elle une violation de ce même traité?

3) Un principe ou une disposition du traité garantissent-ils au non-résident le droit de réexporter la monnaie précédemment importée et non utilisée, même si elle est convertie en lires italiennes?

4) En cas de réponse affirmative, l'éventuel manquement aux formalités prescrites par la législation sur les changes de l'État d'où les sommes sont réexportées par la suite dans les conditions précitées, est-il passible de peines qui comportent la confiscation de la monnaie, une amende pouvant atteindre le quintuple du montant de ladite monnaie ainsi qu'une privation de liberté de 5 ans au plus (sous réserve de majoration en cas de participation de plusieurs personnes)?

5) En cas de réponse affirmative à la question précédente, le manquement éventuel aux formalités décrites ci-dessus, est-il passible de peines de la même gravité que celles qui sont prévues pour l'exportation illégale de monnaie?

6) A l'expiration de la période de transition, y a-t-il lieu de considérer comme compatible avec les obligations de «standstill» énoncées aux articles 71 et 106 (3), une loi nationale qui aggrave les sanctions prévues par une loi précédente, par exemple, lorsque sont punies de détention et d'amendes, en les qualifiant de délits, des infractions qui étaient précédemment punies de sanctions administratives?

7) Le principe selon lequel des situations différentes ne peuvent pas être traitées de la même manière (lui aussi couvert par l'interdiction de discrimination visée, entre autres, à l'article 7 du traité), permet-il que les mêmes peines infligées par un État membre pour l'exportation illicite de monnaie ou pour le manquement aux formalités prévues par la législation sur les changes soient indistinctement applicables, tant aux résidents qu'aux non-résidents de cet État?

8) A l'expiration de la période de transition, y a-t-il lieu de considérer comme compatibles avec les articles 67, 71 et 106 (3) du traité, des dispositions nationales qui prescrivent des formalités déterminées aux fins de l'exercice du droit également reconnu de réexporter des capitaux précédemment importés, en érigeant l'accomplissement de ces formalités en preuve exclusive de l'importation précédente, ce qui aboutit en substance à sanctionner pénalement leur omission?»

7 Ces questions peuvent être divisées en deux groupes. Les trois premières et la sixième concernent surtout l'interprétation des dispositions du traité relatives aux mouvements de capitaux ainsi qu'aux transferts monétaires. Les autres concernent les limites éventuelles imposées par le droit communautaire aux dispositions de caractère pénal ou de procédure pénale que les États membres ont adoptées dans des domaines ayant un rapport avec ce droit.

Sur l'interprétation des dispositions relatives aux mouvements des capitaux et aux transferts monétaires

8 La première question vise les effets de l'article 67, et, plus précisément, de son paragraphe 1, après l'expiration de la période de transition. Cet article est placé en tête du chapitre sur les capitaux appartenant au titre relatif à «la libre circulation des personnes, des services et des capitaux», lequel figure dans la seconde partie du traité, intitulée «les fondements de la Communauté». L'économie de ces dispositions est conforme à l'énumération,

contenue à l'article 3 du traité, des moyens prévus pour atteindre les objectifs de la Communauté. Ces moyens comprennent, selon l'article 3, lettre c, «l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux». Ainsi, la libre circulation des capitaux constitue, comme celle des personnes et des services, une des libertés fondamentales de la Communauté. Au surplus, la liberté de certains mouvements de capitaux est, dans la pratique, une condition de l'exercice efficace d'autres libertés garanties par le traité, notamment du droit d'établissement.

9 Cependant, les mouvements de capitaux présentent également des liens étroits avec la politique économique et monétaire des États membres. Au stade actuel, on ne saurait exclure que la liberté complète de tout mouvement de capital puisse compromettre la politique économique de l'un ou de l'autre des États ou provoquer un déséquilibre de sa balance des paiements, nuisant ainsi au bon fonctionnement du marché commun.

10 Pour ces raisons, l'article 67, paragraphe 1, diffère des dispositions concernant la libre circulation des marchandises, des personnes et des services, en ce sens que l'obligation de libérer les mouvements des capitaux n'est prévue que «dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun». L'ampleur de cette limitation, qui reste applicable après l'expiration de la période de transition, est variable dans le temps et dépend d'une appréciation des besoins du marché commun et de l'évaluation à la fois des avantages et des risques qu'une libéralisation pourrait présenter pour celui-ci, compte tenu de son état du moment et, notamment, du degré d'intégration atteint dans les domaines pour lesquels les mouvements de capitaux ont une importance particulière.

11 Cette appréciation incombe, en premier lieu, au Conseil, suivant la procédure prévue à l'article 69. Dans le cadre de cet article, le Conseil a adopté deux directives, dont la première date du 11 mai 1960 (JO du 12. 7. 1960, p. 921) et la seconde, qui complète et modifie la première, du 18 décembre 1962 (JO du 22. 1. 1963, p. 62). Dans les annexes aux directives, l'ensemble des mouvements de capitaux est réparti entre quatre listes (A, B, C et D). Pour les mouvements énumérés aux listes A et B, les directives prescrivent une libération inconditionnelle. En revanche, pour les mouvements relevant de la liste C, les directives autorisent les États membres à maintenir ou à rétablir

des restrictions de change existant à la date d'entrée en vigueur de la première directive, si la liberté de ces mouvements est de nature à faire obstacle à la réalisation des objectifs de la politique économique de l'État concerné. Enfin, pour les mouvements visés à la liste D, les directives n'imposent aux États membres aucune mesure de libéralisation. Sur cette dernière liste figurent, entre autres, l'importation et l'exportation matérielles de valeurs, y compris de billets de banque.

12 Il convient de conclure que l'obligation, contenue dans l'article 67, paragraphe 1, de supprimer les restrictions aux mouvements de capitaux ne saurait être précisée, par rapport à une catégorie déterminée de ces mouvements, indépendamment de l'appréciation portée par le Conseil, dans le cadre de l'article 69, sur la nécessité de libérer cette catégorie pour le bon fonctionnement du marché commun. Le Conseil, jusqu'à ce jour, a estimé que la libération de l'exportation de billets de banque, opération reprochée au prévenu au principal, ne présente pas une telle nécessité et rien ne laisse supposer que, par cette prise de position, il a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation.

13 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 67, paragraphe 1, doit être interprété en ce sens que les restrictions à l'exportation de billets de banque ne peuvent pas être considérées comme supprimées, dès l'expiration de la période de transition, indépendamment des dispositions de l'article 69.

14 La deuxième question du juge national concerne la clause de sauvegarde contenue à l'article 73. Cet article vise à permettre à un État membre d'introduire, sous certaines conditions et suivant des procédures déterminées, des restrictions que cet État serait sinon, d'après les règles générales sur les mouvements des capitaux, tenu de ne pas imposer. Il n'est pas d'application en cas de restrictions dont l'introduction est déjà permise en vertu de ces règles générales.

15 Compte tenu de la réponse à la première question, il suffit de répondre à la deuxième question préjudicielle que ne constitue pas une violation du traité l'absence de recours aux procédures prévues à l'article 73 en ce qui concerne les restrictions apportées aux mouvements des capitaux que l'État membre concerné n'est pas tenu de libérer en vertu des règles communautaires.

16 Par la troisième question, il est demandé, en substance, si un principe de droit communautaire ou une disposition du traité garantit à un non-résident le droit de réexporter de la monnaie précédemment importée et non utilisée.

17 Il y a d'abord lieu d'observer que, ainsi qu'il ressort des réponses données aux deux premières questions, le degré de libération des mouvements de capitaux et la suppression progressive des restrictions de change ne résultent pas d'un principe général, mais sont réglés par les dispositions des articles 67 et 69 du traité et par celles des directives précitées des 11 mai 1960 et 18 décembre 1962 prises pour leur exécution. Il convient toutefois d'examiner si, dans les domaines où, selon ces dispositions, les mouvements de capitaux ne doivent pas encore être obligatoirement libérés — tel celui des transferts de monnaie en espèces — les justiciables puisent des droits que les États membres sont tenus de respecter, soit dans les règles de «standstill» exprimées à l'article 71 du traité, soit dans l'article 106 du traité, dispositions auxquelles la juridiction nationale s'est référée, bien que dans un autre contexte, dans ses sixième et huitième questions.

18 Selon l'article 71, premier alinéa, les États membres s'efforcent de n'introduire aucune nouvelle restriction de change à l'intérieur de la Communauté affectant les mouvements de capitaux, et de ne pas rendre plus restrictives les réglementations existantes.

19 Par l'utilisation du terme «s'efforcent», le libellé de cette disposition se distingue nettement des formules plus absolues employées par d'autres dispositions similaires concernant les restrictions à la libre circulation des marchandises, des personnes et des services. Il résulte de ce libellé que, de toute manière, l'article 71, premier alinéa, n'impose pas aux États membres une obligation inconditionnelle, susceptible d'être invoquée par les particuliers.

20 Les mouvements des capitaux ne constituent qu'une partie des opérations qui donnent lieu à des transferts monétaires. C'est donc à juste titre que le juge national attire l'attention sur l'article 106, qui vise à assurer les transferts monétaires nécessaires tant pour la libéralisation des mouvements des capitaux, que pour la libre circulation des marchandises, des services et des personnes et qui, au surplus, ne contient pas les mêmes limitations que celles expressément prévues par les dispositions déjà examinées.

21 Plus spécifiquement, dans la sixième question, le juge national renvoie à l'obligation de «standstill» énoncée au paragraphe 3, premier alinéa, de l'article 106. Aux termes de cette disposition, les États membres s'engagent à ne pas introduire entre eux de nouvelles restrictions aux transferts afférents aux transactions dites «invisibles» énumérées à la liste qui fait l'objet de l'annexe III du traité.

22 A cet égard, il y a lieu de rappeler que le prévenu au principal a affirmé avoir voulu réexporter une somme précédemment importée en vue d'effectuer des achats de caractère commercial, et non une somme correspondant à une transaction effectivement comprise dans l'énumération de l'annexe III.

23 Il convient donc de répondre aux questions relatives à l'article 106, paragraphe 3, que cette disposition n'est pas applicable à la réexportation d'une somme précédemment importée en vue d'effectuer des achats de caractère commercial dont il s'est avéré qu'ils n'ont pas été réalisés.

24 L'ordonnance de renvoi ne cite pas expressément les deux premiers paragraphes de l'article 106. Étant donné l'objectif allégué de l'importation de la somme en cause, ces deux paragraphes revêtent, cependant, un intérêt dans le contexte de la troisième question. Aux termes de ces dispositions, les États membres s'engagent à autoriser, à l'expiration de la période de transition, les paiements afférents, entre autres, aux échanges de marchandises. Les deux premiers paragraphes de l'article 106 visent ainsi à assurer la libre circulation effective des marchandises en autorisant tous les transferts monétaires nécessaires à celle-ci. En revanche, ces dispositions n'obligent pas les États à autoriser l'importation et l'exportation de billets de banque en vue d'effectuer des opérations commerciales, lorsque de tels transferts ne sont pas nécessaires à la libre circulation des marchandises. Dans le cadre de transactions commerciales, ce mode de transfert, qui, d'ailleurs, n'est pas conforme aux usages, ne saurait être considéré comme répondant à une telle nécessité.

25 Les considérations qui précèdent permettent de répondre à la troisième question préjudicielle qu'aucun principe de droit communautaire, ni aucune des dispositions de ce droit relatives aux mouvements des capitaux, ni les règles de l'article 106 concernant les paiements afférents aux échanges de marchandises ne garantissent aux non-résidents le droit de réexporter des billets de

banque précédemment importés en vue de réaliser des transactions commerciales, mais non utilisés.

Sur les limites éventuelles imposées par le droit communautaire aux règles nationales de caractère pénal ou de procédure pénale

26 Par ses quatrième, cinquième et septième questions, le juge national demande en substance si des sanctions telles que celles prévues par la législation italienne sur les changes sont incompatibles avec les principes communautaires de proportionnalité et de non-discrimination. La huitième question soulève le problème de la liberté des preuves dans une procédure pénale.

27 En principe, la législation pénale et les règles de la procédure pénale restent de la compétence des États membres. Cependant, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que, également dans ce domaine, le droit communautaire pose des limites en ce qui concerne les mesures de contrôle que ce droit permet aux États membres de maintenir dans le cadre de la libre circulation des marchandises et des personnes. Les mesures administratives ou répressives ne doivent pas dépasser le cadre de ce qui est strictement nécessaire, les modalités de contrôle ne doivent pas être conçues de manière à restreindre la liberté voulue par le traité et il ne faut pas y rattacher une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à cette liberté.

28 Des situations comparables à celles envisagées dans cette jurisprudence peuvent se présenter, dans le cadre des mouvements de capitaux et des transferts monétaires, en ce qui concerne les mesures de contrôle maintenues par les États membres en vertu, par exemple, de l'article 5 de la première directive pour la mise en œuvre de l'article 67, mais cela uniquement en rapport avec des opérations dont la libération résulte du droit communautaire. Les limites fixées par cette jurisprudence servent à éviter que les libertés garanties par le droit communautaire ne soient compromises par les mesures de contrôle que ce même droit permet aux États membres de maintenir. Tel n'est pas le cas dans la présente procédure au principal. Il ressort des réponses aux autres questions préjudicielles que la libération de l'opération en cause ne découle ni des dispositions du traité ni des directives adoptées en

vue de leur application. La jurisprudence précitée n'est pas d'application dans un tel cas.

29 Il convient donc de répondre à ces questions qu'en ce qui concerne les mouvements de capitaux et les transferts monétaires que les États membres ne sont pas tenus de libérer en vertu des règles communautaires, ces dernières ne limitent pas le pouvoir des États membres de prendre des mesures de contrôle et d'en imposer le respect par des sanctions pénales.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par le gouvernement français, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, le gouvernement italien, le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement danois, le gouvernement de la république d'Irlande, et par la Commission des Communautés européennes, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement; la procédure revêtant, à l'égard du prévenu 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 le tribunal de Bolzano, par ordonnance du 6 octobre 1980, dit pour droit:

1) L'article 67, paragraphe 1, doit être interprété en ce sens que les restrictions à l'exportation de billets de banque ne peuvent pas être considérées comme supprimées, dès l'expiration de la période de transition, indépendamment des dispositions de l'article 69.

2) Ne constitue pas une violation du traité l'absence de recours aux procédures prévues à l'article 73 en qui concerne des restrictions apportées aux mouvements des capitaux que l'État membre concerné n'est pas tenu de libérer en vertu des règles communautaires.

3) L'article 71, premier alinéa, n'impose pas aux États membres une obligation inconditionnelle, susceptible d'être invoquée par les particuliers.

4) L'article 106, paragraphe 3, n'est pas applicable à la réexportation d'une somme précédemment importée en vue d'effectuer des achats de caratère commercial dont il s'est avéré qu'ils n'ont pas été réalisés.

5) Aucun principe de droit communautaire, ni aucune des dispositions de ce droit relatives aux mouvements des capitaux, ni les règles de l'article 106 concernant les paiements afférents aux échanges de marchandises ne garantissent aux non-résidents le droit de réexporter des billets de banque précédemment importés en vue de réaliser des transactions commerciales, mais non utilisés.

6) En ce qui concerne les mouvements de capitaux et les transferts monétaires que les États membres ne sont pas tenus de libérer en vertu des règles communautaires, ces dernières ne limitent pas le pouvoir des États membres de prendre des mesures de contrôle et d'en imposer le respect par des sanctions pénales.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Due Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 11 novembre 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

Mertens de Wilmars