CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 18 mai 2000 *

1. Par recours introduit le 28 juillet 1998, la Commission reproche à la république d'Autriche de ne pas s'être correctement acquittée de certaines des obligations découlant pour elle de la directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux [1] (ci-après la «directive»). Ces obligations ont trait à la nécessité de prendre des dispositions pour interdire le blanchiment de capitaux et de veiller à ce que les établissements de crédit et les institutions financières exigent l'identification de leurs clients.

La réglementation communautaire

L'objet et le contenu de la directive sur le blanchiment de capitaux

2. Notons tout d'abord que la directive en question a été adoptée sur la base des articles 52, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, et 100 A du traité CEE (devenus, après modification introduite par le traité sur l'Union européenne, articles 57, paragraphe 2, première et deuxième phrases, et 100 A du traité CE, puis, par suite des modifications introduites par le traité d'Amsterdam, articles 47, paragraphe 2, première et deuxième phrases, CE et 95 CE). Les dispositions en question prévoient en substance que le Conseil, délibérant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et en coopération avec le Parlement, arrête respectivement «les directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci» ainsi que «les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur».

3. La directive a un double objectif: d'une part, elle se fixe pour but de réglementer les conditions d'accès à l'activité financière et de crédit, en partant du principe que «l'utilisation des établissements de crédit et des institutions financières pour le blanchiment du produit d'activités criminelles... risque de compromettre gravement la solidité et la stabilité de l'établissement ou de l'institution en question ainsi que la fiabi-

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 166, p. 77.

lité du système financier en général, qui perdrait ainsi la confiance du public» [2]; d'autre part, elle veut garantir le bon fonctionnement du marché unique, considérant que, «faute d'une action communautaire contre le blanchiment de capitaux, les États membres pourraient être amenés, pour protéger leur système financier, à adopter les mesures qui risqueraient d'être incompatibles avec l'achèvement du marché unique» [3]. Cela explique les deux bases juridiques distinctes utilisées pour son adoption. Plus généralement, la directive entend éviter que, «afin de faciliter leurs activités criminelles, les blanchisseurs de capitaux [puissent] tenter de profiter de la libération des mouvements de capitaux et de la libre prestation des services financiers qu'implique l'espace financier intégré, si certaines mesures de coordination n'étaient pas adoptées au niveau de la Communauté» [4].

4. Dans cette optique, soulignons que la directive donne du blanchiment de capitaux — perçu comme une «forme d'activité criminelle, qui constitue une menace particulière pour les sociétés des États membres» [5] — une définition qui est reprise directement de «la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée le 19 décembre 1988 à Vienne... étendue à toutes les activités criminelles [par] la convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, ouverte à la signature le 8 novembre 1990 à Strasbourg» [6]. La définition en question, insérée à l'article 1er, troisième tiret, de la directive, recouvre quatre catégories d'«agissements commis intentionnellement»: a) «la conversion ou le transfert de biens, dont celui qui s'y livre sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans cette activité à échapper aux conséquences juridiques de ses actes»; b) «la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité»; c) «l'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens en sachant, au moment de la réception de ces biens, qu'ils proviennent d'une activité criminelle ou d'une participation à une telle activité», et d) «la participation à l'un des actes visés aux trois points précédents, l'association pour commettre ledit acte, les tentatives de le perpétrer, le fait d'aider, d'inciter ou de conseiller quelqu'un à le faire ou le fait d'en faciliter l'exécution». Dans le cadre de ces activités criminelles, la connaissance, l'intention ou le motif peuvent être prouvés sur la base de circonstances de fait objectives. Par ailleurs, selon la directive, il y a blanchiment de capitaux «même si les activités qui sont à l'origine des biens à blanchir sont localisées sur le territoire d'un autre État membre ou sur celui d'un pays tiers».

5. Après ces premières observations d'ordre général, arrêtons-nous brièvement sur les

2 — Premier considérant.

3 — Première partie du deuxième considérant.

4 — Deuxième partie du deuxième considérant.

5 — Deuxième partie du troisième considérant.

6 — Quatrième et neuvième considérants.

dispositions de la directive qui nous intéressent dans cette affaire.

6. L'article 2 de la directive énonce l'interdiction de toute forme de blanchiment de capitaux, interdiction qui, «prenant appui sur des mesures appropriées et des sanctions, constitue une condition nécessaire dans la lutte contre ce phénomène» [7]. Cet impératif d'interdiction est ainsi formulé: «les États membres veillent à ce que le blanchiment de capitaux, tel qu'il est défini dans la présente directive, soit interdit».

7. L'article 3 de la directive prévoit, quant à lui, l'obligation pour les établissements de crédit et les institutions financières de procéder à l'identification de leurs clients «pour éviter que les blanchisseurs de capitaux ne tirent profit de l'anonymat pour se livrer à leurs activités criminelles» [8]. Il prévoit en particulier des règles différentes à l'égard des clients *stables*, d'une part, et des clients *occasionnels*, d'autre part, des établissements de crédit et des institutions financières. À l'égard des premiers, l'article 3, paragraphe 1, impose aux États membres de veiller à ce que les établissements de crédit et les institutions financières exigent l'identification de leurs clients «moyennant un document probant lorsqu'ils nouent des relations d'affaires, en particulier lorsqu'ils ouvrent un compte ou des livrets, ou offrent des services de garde des avoirs». À l'égard des seconds, l'article 3, paragraphe 2, exige l'identification «pour toute transaction... dont le montant atteint ou excède 15 000 écus, qu'elle soit effectuée en une seule ou en plusieurs opérations entre lesquelles un lien semble exister», précisant sur ce point que, «dans le cas où le montant n'est pas connu au moment de l'engagement de la transaction, l'organisme concerné procédera à l'identification dès le moment où il en aura connaissance et qu'il constatera que le seuil est atteint».

8. Deux dispositions destinées à renforcer l'effet utile de la directive ont été prévues à l'article 3, paragraphes 5 et 6. Selon l'article 3, paragraphe 5, en cas de doute sur le point de savoir si les clients agissent pour leur propre compte, ou en cas de certitude qu'ils n'agissent pas pour leur propre compte, «les établissements de crédit et les institutions financières prennent des mesures raisonnables en vue d'obtenir des informations sur l'identité réelle des personnes pour le compte desquelles ces clients agissent». Selon l'article 3, paragraphe 6, les établissements de crédit et les institutions financières sont tenus de procéder à cette identification, même si le seuil précité de 15 000 écus par opération n'est pas atteint, «dès qu'il y a soupçon de blanchiment de capitaux».

9. En liaison avec cette dernière disposition, rappelons également que les articles 5 et 6 de la directive édictent, en termes généraux, une obligation pour les États membres de veiller à ce que «les établissements de crédit et les institutions financiè-

7 — Dixième considérant.

8 — Onzième considérant.

res examinent avec une attention particulière toute transaction qu'ils considèrent particulièrement susceptible, de par sa nature, d'être liée au blanchiment de capitaux» [9] et «coopèrent pleinement avec les autorités responsables de la lutte contre le blanchiment de capitaux».

10. De son côté, l'article 14 de la directive impose aux États membres d'adopter «les mesures appropriées pour assurer la pleine application de toutes les dispositions de la... directive» et de déterminer «les sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions appliquées en exécution de [la directive]».

11. L'article 16, paragraphe 1, de la directive fixait au 1er janvier 1993 la date limite pour transposer la directive en droit interne.

Autres dispositions présentant un intérêt

12. L'article 5, premier alinéa, du traité CE (devenu article 10, premier alinéa, CE) impose aux États membres d'adopter «toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations... résultant des actes des institutions de la Communauté», tandis que l'article 189, cinquième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE) prévoit que la directive «lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens».

13. Par décision 94/1/CECA, CE du Conseil et de la Commission, du 13 décembre 1993, relative à la conclusion de l'accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés européennes, leurs États membres et la république d'Autriche, la république de Finlande, la république d'Islande, la principauté de Liechtenstein, le royaume de Norvège, le royaume de Suède et la Confédération suisse [10], et par décision 94/2/CECA, CE du Conseil et de la Commission, du 13 décembre 1993, relative à la conclusion du protocole portant adaptation de l'accord sur l'Espace économique européen entre les Communautés européennes, leurs États membres et la république d'Autriche, la république de Finlande, la république d'Islande, la principauté de Liechtenstein, le royaume de Norvège, le royaume de Suède [11], l'accord sur l'Espace économique européen (ci-après l'«accord EEE») ainsi que le protocole qui l'adapte ont été approuvés. L'accord EEE est entré en vigueur le 1er janvier 1994 [12].

9 — Le treizième considérant précise que «les établissements et institutions en question soient particulièrement attentifs aux transactions avec les pays tiers qui n'appliquent pas, en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, des normes comparables à celles établies par la Communauté ou à d'autres normes équivalentes définies par des enceintes internationales et que la Communauté a faites siennes».

10 — JO 1994, L 1, p. 1.

11 — Ibidem, p. 571.

12 — Sur la date d'entrée en vigueur de l'accord EEE et du protocole qui adapte l'accord EEE, voir la note d'information publiée au JO 1994, L 1, p. 606.

14. L'article 7 de l'accord EEE prévoit que «les actes auxquels il est fait référence ou qui sont contenus dans les annexes du présent accord... sont obligatoires pour les parties contractantes et... sont intégrés dans leur ordre juridique interne», tandis que l'article 36, paragraphe 2, précise que les dispositions particulières applicables à la libre prestation des services se trouvent aux annexes IX, X et XI de l'accord EEE. Or, l'annexe IX de l'accord EEE, relative aux services financiers, cite précisément sous le point II, iii), numéro 23, la directive sur le blanchiment de capitaux.

15. L'article 108 de l'accord EEE prévoit que les États de l'Association européenne de libre-échange (ci-après l'«AELE») signataires de cet accord instituent une utorité de surveillance indépendante dénommée «Autorité de surveillance AELE» ainsi que des procédures analogues à celles qui existent dans la Communauté, en vue d'assurer le respect des obligations prévues par l'accord. Sur ce point, l'accord entre les États de l'AELE, du 2 mai 1992, relatif à l'institution d'une autorité de surveillance et d'une Cour de justice [13], définit notamment une procédure d'infraction comparable, dans les grandes lignes, à celle prévue par l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE). Pour les besoins de la présente affaire, on rappellera que l'article 31 de cet accord autorise l'Autorité de surveillance à inviter un État de l'AELE, par lettre de mise en demeure, à présenter ses observations sur l'éventuelle violation d'obligations découlant de l'accord EEE.

16. Le traité entre le royaume de Belgique, le royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, le grand-duché de Luxembourg, le royaume des Pays-Bas, la République portugaise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et le royaume de Norvège, la république d'Autriche, la république de Finlande, le royaume de Suède, relatif à l'adhésion de la république d'Autriche, de la République de Finlande et du royaume de Suède à l'Union européenne [14], est entré en vigueur le 1er janvier 1995, ainsi que le prévoit son article 2, paragraphe 2. L'acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne [15] (ci-après l'«acte d'adhésion»), annexé à ce traité, dont il fait partie intégrante, indique en son article 2 que, dès l'adhésion, «les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions lient les nouveaux États membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues... par le présent acte». Selon l'article 166 de l'acte d'adhésion, «Dès l'adhésion, les nouveaux États membres sont considérés comme étant destinataires des directives... au sens de l'article 189 du traité CE... pour autant que ces directives... aient été adressées à tous les États membres actuels», étant précisé que «les nouveaux États membres sont considérés comme ayant reçu notification de ces directives... au moment de l'adhésion». Enfin, conformément à l'article 168 du même acte, «les nouveaux États membres mettent en vigueur les mesures qui leur sont nécessaires pour se conformer, dès l'adhé-

13 — JO 1994, L 344, p. 1.

14 — JO 1994 C 241, p. 9.

15 — JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1.

sion, aux dispositions des directives... au sens de l'article 189 du traité CE... à moins qu'un délai ne soit prévu dans la liste figurant à l'annexe XIX ou dans d'autres dispositions du présent acte». La directive sur le blanchiment de capitaux n'est pas expressément mentionnée dans cette annexe et ne fait pas non plus l'objet de dispositions particulières dans l'acte d'adhésion.

17. Citons enfin certaines dispositions transitoires applicables aux procédures d'infraction ouvertes par l'Autorité de surveillance AELE antérieurement à l'adhésion des nouveaux États membres à l'Union européenne. Selon l'article 172, paragraphes 6 et 7, de l'acte d'adhésion, à partir de la date d'adhésion, «les nouveaux États membres veillent à ce que tous les autres cas où l'Autorité de surveillance AELE a été saisie avant l'adhésion dans le cadre de la procédure de surveillance prévue par l'accord EEE soient transmis sans délai à la Commission, qui continue à les traiter dans le cadre des dispositions communautaires pertinentes tout en assurant que les droits de la défense continuent d'être respectés», étant précisé que «les décisions prises par l'Autorité de surveillance AELE restent valables après l'adhésion sauf si la Commission prend une décision contraire dûment motivée, conformément aux principes de base du droit communautaire».

La réglementation nationale en cause

Remarques préliminaires

18. Nous nous contenterons de fournir ici les éléments d'information nécessaires au sujet de la réglementation nationale applicable en l'espèce. Cette réglementation comprend essentiellement des dispositions du code pénal autrichien [16] (ci-après le «StGB»), certaines dispositions de la loi bancaire autrichienne [17] (ci-après le «BWG») et de la loi autrichienne sur les dépôts [18] (ci-après le «DG»), ainsi que certaines communications officielles de la Banque nationale d'Autriche [19].

Le droit pénal

19. Dans le cadre du droit pénal, l'article 165 du StGB prévoit expressément le délit de «blanchiment de capitaux» («Geldwäscherei»), défini, en substance, comme le fait de dissimuler des biens

16 — Strafgesetzbuch (BGBl. 1974, p. 60 ainsi que ses modifications ultérieures). Présentent un intérêt dans la présente affaire les modifications de 1993 (BGBl. 1993, p. 527), de 1996 (BGBl. 1996, p. 762) et de 1998 (BGBl. 1998, p. 153).

17 — Bankwesengesetz (BGBl. 1979, p. 63) et ses modifications ultérieures. Présentent un intérêt dans la présente affaire les modifications de 1993 (BGBl. 1993, p. 532), de 1996 (BGBl. 1996, p. 446) et de 1998 (BGBl. 1998, p. 11).

18 — Depotgesetz (BGBl. 1969, p. 424 et ses modifications ultérieures).

19 — Kundmachungen der Österreichischen Nationalbank DL 1/91, DL 2/91 et DL 1/99, transmises par le gouvernement autrichien le 3 février 2000 à la demande de la Cour.

provenant d'activités criminelles d'autrui, ou d'en maquiller l'origine en fournissant de fausses informations sur leur provenance, leur nature, leur propriétaire, leur disponibilité, leur cession ou leur localisation [20]. Jusqu'en 1998, cette disposition subordonnait la sanction du délit de blanchiment de capitaux à la condition que les biens dissimulés ou dont l'origine était maquillée soient «d'une valeur supérieure à 100 000 ATS». Depuis le 1er octobre 1998, cette condition a été supprimée dans le cadre d'une reformulation de la définition du délit, visant à rendre plus efficace la répression du phénomène du blanchiment de capitaux. Des circonstances aggravantes sont en outre prévues dans le cas où les fonds blanchis «ont une valeur supérieure à 500 000 ATS», et dans celui où l'auteur du délit appartient à une organisation criminelle [21], et une exemption est prévue [22] en cas de repentir actif des auteurs du délit.

La réglementation bancaire

20. Quant à la législation bancaire autrichienne, il convient de souligner qu'elle contient des dispositions destinées à lutter contre le phénomène du blanchiment de capitaux. En particulier, l'article 40 du BWG prévoit l'obligation pour les établissements de crédit et les institutions financières de procéder à l'identification de leurs clients lorsque: a) est établie une relation d'affaires durable, b) sont effectuées des opérations qui, sans s'inscrire dans le cadre d'une relation d'affaires durable, portent sur une valeur d'au moins 200 000 ATS, qu'il s'agisse d'une opération unique ou de plusieurs opérations connexes, étant précisé que, si le montant de l'opération n'est pas connu, l'identification du client aura lieu quand le montant sera connu ou quand on constatera que le seuil prévu est atteint, et c) de bonnes raisons existent de soupçonner que le client participe à des activités de blanchiment de capitaux. Les établissements de crédit et les institutions financières doivent en outre demander à leurs clients de préciser s'ils entendent mener la relation d'affaires pour leur propre compte ou pour celui de tiers, et, dans ce dernier cas, de révéler l'identité de leur mandant.

21. Jusqu'à la date du 31 juillet 1996, les dispositions précitées relatives à l'identification des clients admettaient des exceptions en cas, notamment, d'ouverture de comptes d'épargne («Sparbücher») et de comptes-titres («Wertpapierkonten»), ainsi que d'opérations afférentes à ces comptes, sous réserve des règles prévues par la Banque nationale d'Autriche en ce qui concerne les résidents et les «étrangers» («Ausländer») [23]. Depuis le 1er août 1996, l'obligation d'identification a été étendue, avec effet à cette date, à l'ouverture de comptes-titres [24], cependant que, pour les opérations effectuées à partir de ces comp-

20 — Le droit pénal autrichien sanctionne par ailleurs également le délit de recel prévu à l'article 164 du StGB, dont les éléments constitutifs diffèrent de ceux du délit de blanchiment de capitaux en ce sens que, dans le premier cas, il est nécessaire qu'il y ait assistance fournie à l'auteur d'un délit contre les biens dans le but de dissimuler ou d'utiliser les produits du crime.

21 — Au sens de l'article 278 bis du StGB.

22 — À l'article 165 bis du StGB.

23 — Voir, à cet égard, les points 8.2.2 et 8.2.3 de la communication officielle («Kundmachung») de la Banque nationale d'Autriche DL 2/91, telle que modifiée par la communication officielle DL 1/99. Selon les points 2.2.1 et 2.2.2 de la communication officielle DL 2/91, il faut entendre par «étrangers» («Ausländer») essentiellement les personnes qui ne résident pas sur le territoire autrichien.

24 — Ils sont régis par l'article 11 du DG qui prévoit une série d'obligations spécifiques pour les établissements de crédit auprès desquels ils sont ouverts.

tes ou à destination de ces comptes, l'obligation d'identification n'est imposée que pour l'acceptation et l'acquisition de valeurs mobilières [25]. La dérogation applicable à l'ouverture de comptes d'épargne a, en revanche, été maintenue, y compris pour les opérations afférentes à ces comptes.

22. Les comptes d'épargne sont réglementés par les articles 31 et 32 du BWG. Il s'agit de dépôts de fonds — ouverts auprès des établissements de crédit habilités à cet effet — utilisés non pas pour effectuer des opérations de paiement, mais uniquement à des fins d'investissement, et sur lesquels, par conséquent, des sommes ne peuvent être retirées qu'à certaines conditions et sur présentation de documents particuliers (livrets d'épargne), nominatifs ou au porteur. En cas de livrets au porteur, l'accès au compte peut être subordonné à la fourniture d'un «mot de passe» particulier de la part du client. Rappelons, pour les besoins de la présente affaire, que les seules opérations autorisées sur ces comptes d'épargne sont les remises et retraits de fonds, qui sont inscrits sur le livret d'épargne, et qu'il n'est pas possible, en principe, d'émettre, à partir de ces comptes, des chèques ni d'effectuer des virements, même si, en revanche, les virements effectués par les tiers en faveur d'un compte d'épargne sont possibles. Les comptes en question sont productifs d'intérêts au taux convenu, intérêts qui sont normalement calculés et versés à la fin de l'année civile, c'est-à-dire normalement à l'expiration de la validité du dépôt [26].

25 — Voir article 40, paragraphe 5, du BWG.

26 — Article 32, paragraphe 5, du BWG. Ainsi, les comptes d'épargne peuvent-ils être liés à une durée déterminée.

Le déroulement de la procédure d'infraction

La procédure devant l'Autorité de surveillance AELE

23. L'accord EEE est entré en vigueur le 1er janvier 1994. C'est dans ces conditions que, par lettre du 17 juin 1994, l'Autorité de surveillance AELE a demandé au gouvernement autrichien de lui fournir des explications détaillées sur la réglementation opérant transposition de la directive sur le blanchiment de capitaux en droit autrichien. Les autorités autrichiennes ont communiqué ces informations par lettre du 25 juillet 1994.

24. Après en avoir pris connaissance, l'Autorité de surveillance AELE a adressé une mise en demeure au gouvernement autrichien le 19 décembre 1994, fondée sur l'article 31 de l'accord entre les États de l'AELE du 2 mai 1992, relatif à l'institution d'une autorité de surveillance et d'une Cour de justice, invitant ce gouvernement à se conformer sans délai à toutes les dispositions de la directive restées inappliquées. Les autorités autrichiennes ont répondu à cette lettre le 9 janvier 1995, se référant largement à ce qu'elles avaient déjà indiqué dans leur lettre du 25 juillet 1994.

25. La république d'Autriche a adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 1995. Conformément aux dispositions de l'arti-

cle 172, paragraphe 6, de l'acte d'adhésion, l'Autorité de surveillance AELE a transmis à la Commission, pour compétence, l'intégralité des courriers échangés avec le gouvernement autrichien.

La procédure devant la Commission

26. Le 20 décembre 1995, la Commission a décidé de reprendre la procédure d'infraction, en invitant le gouvernement autrichien à présenter ses observations sur un certain nombre de prétendus manquements aux obligations prévues par la directive. C'est ainsi qu'elle lui a envoyé une mise en demeure au sens de l'article 169, premier alinéa, du traité, le 14 février 1996. Le gouvernement autrichien a présenté ses observations par lettre de son représentant permanent du 12 avril 1997. La Commission les a cependant jugées non satisfaisantes.

27. Convaincue de l'existence d'un manquement au droit communautaire, la Commission a décidé d'adresser au gouvernement autrichien un avis motivé au sens et à l'effet de l'article 169, premier alinéa, précité, du traité, avis qui a été notifié par lettre du 21 février 1997. Les autorités autrichiennes y ont répondu d'abord le 4 avril 1997, par lettre du ministre fédéral des Finances, puis le 17 avril 1997, par lettre de leur représentant permanent. Aucune de ces deux réponses n'a été jugée satisfaisante par la Commission.

28. Estimant par conséquent que le manquement aux obligations découlant de la directive subsistait, la Commission a décidé d'introduire le présent recours sur le fondement de l'article 169, deuxième alinéa, du traité, recours qui a été enregistré auprès du greffe de la Cour le 28 juillet 1998.

Les conclusions des parties

29. Dans sa requête, la Commission conclut en substance à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et des articles 2 et 3, paragraphes 1, 5 et 6, de la directive:

— en limitant l'interdiction du blanchiment de capitaux, prévue à l'article 165 du StGB, à des biens d'une valeur supérieure à 100 000 ATS;

— en prévoyant seulement à compter du 1er août 1996, et non du

1er janvier 1994 (date d'entrée en vigueur de l'accord EEE), l'identification du client ouvrant un compte-titres;

— en ne prévoyant l'identification du client pour les transactions effectuées à partir d'un compte-titres existant ou en faveur de celui-ci que pour les seules réception et acquisition de valeurs mobilières destinées à un compte-titres, selon ce qui est prévu à l'article 40, paragraphe 5, du BWG;

— en ne prévoyant pas l'identification du client pour toute ouverture d'un compte d'épargne à partir du 1er janvier 1994;

— en ne prévoyant pas l'identification du client pour toute transaction afférente à un compte d'épargne, ouvert avant ou après le 1er janvier 1994;

— condamner la république d'Autriche aux dépens.

30. Dans son mémoire en réplique [27], la Commission a modifié le premier grief adressé au gouvernement autrichien, puisqu'elle demande désormais à la Cour de «constater que la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et de l'article 2 de la directive... en n'étendant l'interdiction du blanchiment de capitaux, consacrée à l'article 165 du StGB, aux biens d'une valeur inférieure à 100 000 ATS qu'à compter du 1er octobre 1998». La Commission demande également à la Cour de «rejeter comme irrecevable l'exception figurant au point IV du mémoire en défense» [28], c'est-à-dire l'exception d'illégalité soulevée par le gouvernement autrichien concernant l'article 3 de la directive.

31. Le gouvernement autrichien, de son côté, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter intégralement le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

27 — Réplique, point 1.4. Toutefois, cette modification, par suite d'un manque évident de coordination, n'a pas été reprise dans les conclusions à la fin du mémoire en réplique (point 4.1.1).

28 — Mémoire en réplique, point 4.2.

Sur la date à partir de laquelle le gouvernement autrichien était tenu de se conformer aux dispositions de la directive

La position des parties

32. Dans sa requête, la Commission propose de retenir le 1er janvier 1994, date d'entrée en vigueur de l'accord EEE, comme point de départ de l'obligation pour le gouvernement autrichien de se conformer aux dispositions de la directive [29] et de considérer, par conséquent, que les agissements illicites reprochés à ce gouvernement ont pris naissance à cette date. La Commission ne s'explique cependant pas, même dans sa réplique [30], sur les motifs justifiant une telle thèse, si ce n'est par une vague référence au contenu des articles 7 et 36, précités, de l'accord EEE, qui ont trait au caractère obligatoire des actes communautaires cités à l'annexe IX de cet accord — au nombre desquels figure la directive sur le blanchiment de capitaux — et à l'obligation pour les parties contractantes de les transposer dans leurs ordres juridiques nationaux.

33. Si, au cours de la procédure écrite, le gouvernement autrichien n'a pas expressément contesté la thèse de la Commission quant au point de départ de l'obligation de se conformer aux dispositions de la directive [31], à l'audience du 15 mars 2000, il a, en revanche, fait plaider que cette obligation ne pourrait s'imposer qu'à compter de la date d'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne, c'est-à-dire du 1er janvier 1995, et que la constatation de prétendus manquements au titre de la période comprise entre le 1er janvier 1994 — date d'entrée en vigueur de l'accord EEE — et le 31 décembre 1994 échapperait à la compétence de la Cour.

L'opinion de l'avocat général

34. Bien que tardives, les observations critiques présentées à l'audience par le gouvernement autrichien au sujet de la thèse de la Commission nous paraissent convaincantes, y compris au regard de la jurisprudence de la Cour sur la question des rapports entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique différent résultant de l'accord EEE.

35. Observons à cet égard que, en vertu de l'article 166, précité, de l'acte d'adhésion, les nouveaux États membres — dont la république d'Autriche — sont considérés comme destinataires des directives communautaires préexistantes *dès leur adhésion*, et

29 — Point 17 de la requête, où il est fait référence aux explications fournies dans la lettre de mise en demeure du 14 février 1996 et dans l'avis motivé du 21 février 1997.

30 — Au point 31 de la réplique, cette thèse est reprise sans autre commentaire.

31 — Chapitre B.4 du mémoire en défense, qui examine le problème de la transposition rétroactive de la directive, mais ne met pas en cause la date de transposition.

sont réputés avoir reçu notification de ces directives *après l'adhésion*. En outre, conformément à l'article 168, précité, du même acte, les nouveaux États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions des directives préexistantes *dès leur adhésion*, à moins que des délais de transposition différents ne soient prévus pour ces directives. Il résulte de ces dispositions que l'obligation pour le gouvernement autrichien de respecter les règles de la directive sur le blanchiment de capitaux ne peut avoir pris naissance qu'à compter du 1er janvier 1995, date de l'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne, dans la mesure où aucun autre délai particulier n'a été prévu dans les annexes de l'acte d'adhésion. D'ailleurs, dans le seul arrêt rendu spécifiquement à ce sujet [32], la Cour paraît implicitement avoir admis l'idée que la république d'Autriche n'est tenue de respecter la réglementation communautaire que depuis son adhésion à l'Union européenne, le 1er janvier 1995 [33].

36. Il est vrai que, en vertu de l'article 7 de l'accord EEE, les parties contractantes — dont la république d'Autriche — étaient tenues de transposer les directives mentionnées dans les annexes de l'accord — au nombre desquelles figure la directive sur le blanchiment de capitaux — dès l'entrée en vigueur de l'accord. Cette obligation s'inscrivait cependant dans l'ordre juridique spécifique créé entre la Communauté et les États de l'AELE, du fait de la conclusion de l'accord EEE, et seule la Cour AELE était et demeure compétente, dans cet ordre juridique, pour trancher les litiges relatifs aux États de l'AELE. Or, depuis l'adhésion, la république d'Autriche fait partie intégrante de la Communauté et est soumise depuis le 1er janvier 1995 au droit communautaire; c'est donc à la lumière de ce droit que ses agissements doivent désormais être appréciés. Dans cette optique, admettre que l'on reproche à la république d'Autriche des manquements concernant, pour partie, des périodes, même limitées, pendant lesquelles cet État, partie à l'accord EEE, n'avait pas encore adhéré à l'Union européenne, reviendrait à attribuer à la Cour le pouvoir de trancher des litiges qui, ratione materiae, ne sont pas de son ressort. Cela a été confirmé par des arrêts récents de la Cour, rendus dans le cadre de deux affaires préjudicielles intéressant respectivement le royaume de Suède [34] et la république d'Autriche [35], qui mettaient en cause la responsabilité de l'État membre au titre de dommages résultant d'une transposition incorrecte de certaines directives. Dans le premier de ces arrêts, la Cour a déclaré, notamment, qu'elle n'était pas compétente pour se prononcer sur l'interprétation de l'accord EEE dans son application entre les États de l'AELE, ni sur la base du traité CE,

32 — Arrêt du 28 octobre 1999, Commission/Autriche (C-328/96, Rec. p. I-7479). Il s'agit d'un arrêt concernant le respect de la réglementation communautaire en matière de marché de travaux publics, dans le contexte de la procédure d'attribution du marché de travaux relatifs au nouveau centre administratif et culturel de Sankt Pölten.

33 — Dans cet arrêt, la Cour affirme, au point 63, que «La Commission rappelle, en premier lieu, que, *dès son adhésion à l'Union européenne*, le 1er janvier 1995, la république d'Autriche était tenue de respecter la réglementation communautaire, dont font partie les directives relatives à la passation des marchés publics» (souligné par nos soins). Si, par ailleurs, dans les motifs de son arrêt (points 74 à 79), la Cour ne mentionne plus le point de départ de l'obligation de respecter les directives en question, c'est — à notre avis — uniquement parce que cela semble sans importance aux fins de la décision dans cette affaire qui concerne en particulier «les marchés conclus avant le 6 février 1996, mais qui, le 7 mars 1996, n'étaient pas encore exécutés ou qui n'étaient pas susceptibles de faire, dans la mesure du possible, l'objet d'une annulation» (point 79), c'est-à-dire des activités dont les effets se situaient intégralement dans la période postérieure à l'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne. De son côté, l'avocat général Alber avait proposé, dans ses conclusions (point 59), de ne pas traiter la question du point de départ de l'obligation pour le gouvernement autrichien de respecter le droit communautaire, dès lors que ce dernier, en tout état de cause, est devenu impératif pour la république d'Autriche à compter de la date de son adhésion à l'Union européenne.

34 — Arrêt du 15 juin 1999, Andersson et Wåkerås-Andersson (C-321/97, Rec. p. I-3551).

35 — Arrêt du 15 juin 1999, Rechberger e.a. (C-140/97, Rec. p. I-3499).

ni sur la base de l'accord EEE, et que «le fait que l'État de l'AELE concerné soit devenu ensuite État membre de l'Union européenne... ne saurait avoir pour effet d'attribuer à la Cour une compétence d'interprétation de l'accord EEE pour ce qui est de son application à des situations qui ne relèvent pas de l'ordre juridique communautaire» [36], étant précisé que «les compétences de la Cour comprennent l'interprétation du droit communautaire dont l'accord EEE fait partie intégrante, pour ce qui concerne son application dans les nouveaux États membres *à partir de leur date d'adhésion*» [37]. Dans le second des deux arrêts précités, la Cour a rappelé qu'elle «n'est compétente ni en vertu de l'article [234] du traité ni en vertu de l'accord EEE pour se prononcer sur l'interprétation de l'accord EEE pour ce qui concerne son application par la république d'Autriche pendant la période antérieure à son adhésion à l'Union européenne» [38], n'étant «compétente que pour se prononcer sur la question de savoir si un État membre ayant adhéré à l'Union européenne le 1er janvier 1995» [39] a correctement transposé les dispositions d'une directive à compter de cette date. De ces arrêts se dégage l'idée que, du point de vue du droit communautaire, ne peuvent être poursuivis par la Commission et sanctionnés par la Cour de justice que les agissements des États membres concernant des périodes postérieures à l'adhésion de ceux-ci à l'Union européenne. S'il est vrai que la Cour a admis, dans certains arrêts [40] antérieurs aux arrêts précités, que le champ d'application de certaines dispositions du traité CE pouvait s'étendre «aux effets futurs des situations nées avant l'adhésion de ce nouvel État membre aux Communautés» [41], cela a toujours été affirmé en partant du principe que les dispositions en question n'étaient obligatoires pour cet État qu'à la date de son adhésion à l'Union européenne [42]. En outre, ce type de dérogation ne se justifie que par l'importance du principe affirmé — dans ces affaires, il s'agissait de l'interdiction des discriminations sur le fondement de la nationalité — et par la gravité de l'infraction à ce principe, critères qui imposent à la Cour d'examiner avec une attention particulière les droits des opérateurs victimes de mesures nationales contraires au droit communautaire [43].

37. On ne saurait, à notre avis, trouver d'argument contredisant ce raisonnement dans les dispositions transitoires de l'article 172, paragraphes 6 et 7, de l'Acte d'adhésion, qui concernent les procédures engagées par l'Autorité de surveillance

36 — Arrêt Andersson et Wåkeråskerås-Andersson, point 30.

37 — Précité, point 31 (souligné par nos soins).

38 — Arrêt Rechberger e.a., point 38.

39 — Ibidem, point 30. Voir aussi le point 44 où il est expressément question de «l'obligation découlant pour la république d'Autriche du droit communautaire de mettre en œuvre la directive après son adhésion à l'Union européenne le 1er janvier 1995».

40 — Arrêts du 26 septembre 1996, Data Delecta et Forsberg (C-43/95, Rec. p. I-4661), et du 2 octobre 1997, Saldanha et MTS (C-122/96, Rec. p. I-5325). Ces deux arrêts concernaient la conformité des réglementations suédoise et autrichienne relatives à la caution judicatum solvi à l'article 6 du traité CE (devenu, après modification, article 12 CE).

41 — Arrêt Saldanha et MTS, point 14.

42 — Dans les deux affaires précitées, l'avocat général La Pergola a souligné dans ses conclusions que les questions concernant des faits antérieurs à l'adhésion d'un autre État membre échappaient au champ d'application temporel du traité CE. Voir, en particulier, les points 11 et 12 de ses conclusions dans l'affaire Saldanha et MTS (Rec. p. I-5327).

43 — La Cour a en effet souligné que «l'action au principal est connexe à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le droit communautaire» (arrêt Saldanha et MTS, point 17).

AELE. Ces dispositions, en effet, prévoient, pour la première, que les affaires dont l'Autorité a été saisie dans le cadre de la procédure de surveillance sont transmises à la Commission après l'adhésion d'un État membre qui était, antérieurement, partie contractante à l'accord EEE, et, pour la seconde, que les décisions prises par cette Autorité demeurent valables également après l'adhésion. Ces dispositions ne disent cependant rien du point de départ de l'obligation pour le gouvernement d'un nouvel État membre de se conformer au droit communautaire, ni du moment à partir duquel les infractions à ce droit peuvent être poursuivies par la Commission. À cet égard, on ne peut que se référer aux dispositions des articles 166 et 167 de l'Acte d'adhésion, précités, d'où il résulte que la date en question coïncide avec celle de l'adhésion du nouvel État membre à l'Union européenne [44].

38. Ces observations nous amènent par conséquent à conclure que la Cour doit se déclarer incompétente [45] pour statuer sur les griefs adressés par la Commission au gouvernement autrichien au titre de la période comprise entre le 1er janvier 1994, date d'entrée en vigueur de l'accord EEE, et le 1er janvier 1995, date d'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne.

Sur la prétendue violation de l'obligation de prévoir l'interdiction du blanchiment de capitaux

Les griefs formulés à l'origine par la Commission et leur modification postérieure à l'introduction du recours

39. Dans son recours introductif, la Commission demande à la Cour, dans cette affaire, de constater en premier lieu que le gouvernement autrichien a manqué à l'obligation découlant de l'article 2 de la directive, imposant aux États membres de prévoir l'interdiction du blanchiment de capitaux, dans la mesure où ce gouvernement aurait limité la portée du délit de blanchiment de capitaux — prévu et réprimé par l'article 165 du StGB — aux seuls biens d'une valeur supérieure à 100 000 ATS. En d'autres termes, la Commission reproche à la république d'Autriche d'avoir prévu un *seuil quantitatif* pour la répression des opérations de blanchiment de capitaux, contrairement à la directive qui impose aux États membres d'interdire le blanchiment de capitaux *systématiquement et sans limites*.

44 — Cette solution n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle ne permet pas à la Commission de poursuivre ni à la Cour de sanctionner, le cas échéant, les agissements d'un nouvel État membre contraires au droit communautaire — dont l'accord EEE fait partie intégrante — intervenus sous l'empire de l'accord en question mais antérieurement à l'adhésion de cet État à l'Union européenne. Il s'agit d'un laps de temps limité pendant lequel l'État membre se voit conférer, pour ainsi dire, une sorte d'immunité pour le passé. Certes, en théorie, les comportements illicites dans ce laps de temps pourraient être poursuivis par l'Autorité de surveillance AELE et par la Cour AELE, mais à partir de l'adhésion des nouveaux États membres, cette possibilité est en pratique exclue par les dispositions extrêmement limitatives de l'article 5 de l'accord concernant les dispositions transitoires pour la période postérieure à l'adhésion de certains États de l'AELE à l'Union européenne.

45 — Sur la base du principe résultant de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure.

40. Tout d'abord, par lettre de son ministre fédéral de la Justice, adressée à la Commission le 28 août 1998, puis dans son mémoire en défense [46] déposé le 9 octobre 1998, le gouvernement autrichien a exposé que l'article 165 du StGB avait été modifié dans le sens voulu, par l'effet d'une loi fédérale adoptée par le Nationalrat en juillet 1998 et publiée au mois d'août 1998 [47]. Cette modification a fait disparaître le seuil quantitatif de 100 000 ATS avec effet à compter du 1er octobre 1998.

41. Ayant pris connaissance de cette modification de la disposition nationale incriminée, la Commission a modifié, dans son mémoire en réplique [48], la formulation initiale des griefs adressés au gouvernement autrichien, puisqu'elle demande à la Cour de «constater que la république d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et de l'article 2 de la directive... en n'étendant l'interdiction du blanchiment de capitaux, consacrée à l'article 165 du StGB, aux biens d'une valeur inférieure à 100 000 ATS qu'à compter du 1er octobre 1998». Toutefois, les conclusions formulées à la fin du mémoire en réplique ne font pas état de cette modification, en raison d'un défaut évident de coordination.

42. Dans sa duplique, le gouvernement autrichien a pris acte de la modification du grief effectuée par la Commission, mais sans se prononcer sur sa recevabilité.

46 — Mémoire en défense, point II.1.

47 — BGBl. 1998, p. 153.

48 — Réplique, point 1.4.

L'opinion de l'avocat général sur la recevabilité de la modification du grief initial postérieurement à l'introduction du recours

43. Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement autrichien n'a pas excipé, dans sa duplique, de l'irrecevabilité de la modification des griefs initiaux formulés par la Commission. Cependant, l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure prévoit que l'irrecevabilité d'ordre public peut être à tout moment relevée d'office par la Cour. Dans le cas d'espèce, la modification opérée par la Commission a une incidence sur la délimitation de l'objet du litige et remet en question les garanties procédurales prévues par le traité, ce qui a pour conséquence que l'examen de la recevabilité de cette modification peut être effectué sur le fondement de la règle précitée [49].

44. Observons à titre préliminaire que, en vertu d'une jurisprudence constante, «la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre, puis l'avis motivé émis par la Commission délimitent l'objet du litige qui ne peut plus, dès lors, être étendu» [50], puisque la possibilité de se défendre pour l'État membre concerné constitue une garantie essentielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre [51]. Or, dans

49 — Jurisprudence constante. Voir, entre autres, l'arrêt du 15 juin 1993, Matra/Commission (C-225/91, Rec. p. I-3203, point 13).

50 — Arrêt du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, point 23).

51 — Voir, entre autres, l'arrêt du 17 septembre 1996, Commission/Italie (C-289/94, Rec. p. I-4405, point 15).

la présente affaire, il n'est pas contesté que le manquement initialement reproché dans les conclusions de la requête est identique à celui qui était reproché à la république d'Autriche dans la lettre de mise en demeure de la Commission du 14 février 1996, ainsi que dans l'avis motivé du 21 février 1997. De ce point de vue, la Commission a parfaitement respecté les règles de la procédure d'infraction. Le problème qui se pose concerne exclusivement la phase postérieure à l'introduction du recours: il s'agit de vérifier si la modification des griefs en question, opérée par la Commission, peut être jugée recevable.

45. Nous avons de sérieux doutes à ce sujet. La jurisprudence a admis que, dans le cadre d'une procédure visant à constater un manquement d'un État membre aux obligations que lui impose le droit communautaire, l'objet du litige peut être modifié après l'introduction du recours en raison d'agissements imputables à l'État défendeur, mais uniquement dans le sens d'une restriction des griefs, c'est-à-dire d'une *limitation* de l'objet du litige [52]. Ne sont pas admises en revanche — dans la mesure où elles constitueraient une violation des droits de la défense de l'État membre intéressé — les modifications des conclusions du recours qui introduisent une variation substantielle ou une extension de l'objet du litige en prévoyant de nouveaux griefs ou en aggravant ceux qui existent [53]. Or, dans le cas d'espèce, la Commission, après avoir pris connaissance de la modification de la réglementation nationale incriminée intervenue dans le sens qu'elle préconisait, pouvait soit maintenir inchangées ses conclusions, en demandant la constatation du manquement par référence à la date d'envoi de l'avis motivé, soit renoncer partiellement à sa demande sur ce point. La Commission a cependant choisi une troisième voie, avec des conséquences fâcheuses dont, évidemment, elle ne s'est pas rendu compte: elle a modifié les griefs, en demandant à la Cour de constater que la république d'Autriche n'a pas respecté les obligations découlant de la directive en n'éliminant le seuil quantitatif prévu à l'article 165 du StGB qu'à partir du 1er octobre 1998 tout en le conservant pour la période antérieure. Ainsi, la Commission a-t-elle modifié le contenu de son grief quant au fond, passant d'*une portée insuffisante* de l'interdiction du blanchiment de capitaux à *une absence d'effet rétroactif* de la nouvelle réglementation introduite en 1998. C'est pourquoi nous estimons que la modification introduite avec le mémoire en réplique — indépendamment de toute

52 — Voir, seulement à titre d'exemples, les arrêts du 12 octobre 1995, Commission/Italie (C-257/94, Rec. p. I-3041, point 4), et du 14 décembre 1995, Commission/France (C-17/95, Rec. p. I-4895, point 4). Dans cette dernière affaire, l'avocat général La Pergola parle de «désistement partiel» pour définir les cas où les moyens de recours sont restreints après l'introduction du recours (voir la note 4 des conclusions, Rec. p. I-4896).

53 — Voir l'arrêt du 22 juin 1993, Commission/Danemark (C-243/89, Rec. p. I-3353, points 15 et 19), ainsi que les conclusions de l'avocat général Tesauro (Rec. p. I-3373, point 7). La Cour a jugé irrecevable l'ajout de nouveaux griefs, effectué par la Commission à l'occasion du mémoire en réplique, au regard des informations fournies par le gouvernement danois dans le cadre du mémoire en défense. Dans l'arrêt du 25 avril 1996, Commission/Luxembourg (C-274/93, Rec. p. I-2019, points 11 à 13), la Cour a — à notre avis par un excès de formalisme — déclaré irrecevable un recours tendant à faire constater «le manquement du gouvernement luxembourgeois à l'obligation de transposer les dispositions d'une directive, au motif que la Commission, après avoir invoqué dans sa requête la non-transposition par la loi luxembourgeoise de certaines dispositions» a par la suite demandé à la Cour «de constater que le grand-duché de Luxembourg n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la directive», empêchant ainsi l'État membre défendeur «de prendre position sur les griefs... relatifs au caractère défectueux de la transposition de certaines dispositions précises de la directive».

considération sur son bien-fondé [54] — constitue un nouveau grief, manifestement non précédé de la procédure précontentieuse nécessaire qu'il aurait fallu ouvrir selon les règles prévues par le traité.

46. Pour ces raisons, nous proposons à la Cour de déclarer irrecevable le nouveau grief articulé par la Commission dans son mémoire en réplique en remplacement du grief initial.

Sur l'obligation de veiller à ce que les établissements de crédit et les institutions financières procèdent à l'identification de leurs clients

La position de la Commission

47. Comme on l'a vu plus haut, en vertu de l'article 3 de la directive, les États membres doivent exiger des établissements de crédit et des institutions financières qu'ils procèdent à l'identification de leurs clients stables et occasionnels — en cas d'opérations d'une valeur égale ou supérieure à 15 000 écus — afin d'éviter que l'anonymat ne profite à ceux qui blanchissent des capitaux. La Commission comprend cette disposition comme étant la traduction d'un principe général — introduit par la directive, dans le cadre d'une prise de conscience progressive, au niveau international, des risques et dangers du blanchiment de capitaux — hostile à toute forme d'anonymat bancaire ou financier, reposant sur l'idée que l'anonymat favorise *objectivement* l'apparition de phénomènes délictueux destinés à blanchir les produits d'activités illicites. À cet égard, la Commission se réfère [55] expressément aux initiatives des principales organisations internationales (Nations unies, Conseil de l'Europe, etc.) et, plus particulièrement, aux recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (« GAFI, ou Financial Action Task Force on Money Laundering »), créé en juin 1989 dans le cadre du sommet de Paris des sept pays les plus industrialisés [56]. Revêtent ainsi une importance particulière, de ce point de vue, les dispositions incluses à l'article 6, paragraphes 5 et 6, de la directive, imposant aux établissements de crédit et aux institutions financières de s'informer de l'identité du mandant, en cas de doute sur le point de savoir si le client agit pour son propre compte ou en cas de certitude qu'il n'agit pas pour son propre compte et de procéder systématiquement à l'identification du client, en cas de soupçon de blanchiment de capitaux.

48. Raisonnant ainsi, la Commission considère que l'article 3, précité, de la directive

54 — En effet, la Commission demande en substance à la république d'Autriche — peut-être sans s'en rendre compte — de donner une portée rétroactive à l'extension de la responsabilité pénale pour blanchiment de capitaux aux biens d'une valeur inférieure à 100 000 ATS. Or, cette demande est contraire au principe « qui commande de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au désavantage de la personne poursuivie, qui est le corollaire du principe de la légalité des délits et des peines, et plus généralement du principe de la sécurité juridique »: voir l'arrêt du 12 décembre 1996, X (C-74/95 et C-129/95, Rec. p. I-6699, point 25).

55 — Voir, en particulier, le point 44 de la requête et le point 8 du mémoire en réplique.

56 — La directive fait également référence à cette structure dans son septième considérant.

s'applique à tous les cas dans lesquels un client noue des relations d'affaires stables avec un établissement de crédit ou une institution financière, et à tous les cas où un client occasionnel effectue des opérations avec un établissement de ce type. Serait ainsi dépourvue de toute pertinence la différence typologique entre les relations d'affaires et les opérations occasionnelles, dans la mesure où leur rôle, leurs spécificités et leurs caractères seraient sans incidence sur l'obligation d'identification prévue par la directive. À cette fin, l'article 3, paragraphe 1, de la directive se réfère expressément à l'ouverture de comptes ou de livrets de dépôts et aux services de garde des avoirs; mais cette liste ne serait pas exhaustive, puisque, en réalité, la directive s'appliquerait à toutes les transactions impliquant des mouvements de capitaux [57], dans le but de garantir son effet utile dans la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Conseil, c'est-à-dire de l'article 52, paragraphe 2, premier et deuxième alinéas, ainsi que de l'article 100 A du traité CEE, qui ont trait, respectivement, aux activités non salariées dans le cadre du droit d'établissement et à l'harmonisation des réglementations nationales afférentes au marché intérieur. Ainsi, l'obligation d'identification du client prévue par l'article 3 de la directive ne concernerait-elle que «les opérations qui menacent la liberté de circulation des capitaux au sein du marché intérieur, en offrant la possibilité de blanchir des capitaux» [58]. Toute autre interprétation aurait pour effet de faire sortir la directive du champ des compétences sur la base desquelles elle a été adoptée par le Conseil et de rendre de ce fait illégales les dispositions de l'article 3 relatives à l'obligation généralisée d'identification des clients pour les établissements de crédit et les institutions financières [59].

L'exception d'illégalité soulevée par le gouvernement autrichien

49. Le gouvernement autrichien conteste l'interprétation de l'article 3 de la directive retenue par la Commission sur la question des comptes et des opérations anonymes. Selon lui, cet article devrait s'interpréter à la seule lumière des fondements juridiques sur lesquels la directive a été adoptée par le

50. Sur la base de ces observations, le gouvernement autrichien invoque, dans son mémoire en défense, une exception d'illégalité, fondée sur l'article 184 du traité CE (devenu article 241 CE), à l'égard de l'article 3 de la directive tel qu'interprété par la Commission. Le gouvernement autrichien estime qu'une telle exception est recevable dans le cadre de la présente affaire qui vise à sanctionner un éventuel manquement au droit communautaire, en raison précisément du fait que le gouvernement autrichien n'a pas eu la possibilité de contester, par le biais d'un recours en

57 — Voir 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), dont les annexes comportent une description détaillée des divers mouvements de capitaux et des transactions et opérations y afférents.

58 — Mémoire en défense, point IV.1, où il est fait référence à l'avis du professeur Georg Ress.

59 — Le gouvernement autrichien ne soulève le problème d'une éventuelle illégalité qu'à l'égard de l'article 3 de la directive. Voir sur ce point la duplique, point 3.

annulation, le bien-fondé de la disposition dont il s'agit [60]. En tout état de cause, le gouvernement autrichien laisse entendre que la Cour pourrait apprécier d'office la légalité de la disposition en question [61].

L'opinion de l'avocat général sur l'exception d'illégalité

51. Disons d'emblée que, à notre avis, un État membre ne peut exciper, dans le cadre d'une procédure visant à voir constater un éventuel manquement au droit communautaire, de l'illégalité de la directive — ou de la disposition particulière d'une directive — qu'on lui reproche de ne pas avoir respectée.

52. La Cour a eu l'occasion de préciser, à propos des décisions, que «permettre à l'État membre destinataire d'une décision prise en vertu de l'article 93, paragraphe 2, alinéa 1, de remettre en cause la validité de celle-ci, à l'occasion du recours visé à l'alinéa 2 de cette même disposition, nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 173, alinéa 3, du traité, serait inconciliable avec les principes régissant les voies de recours instituées par le traité, et porterait atteinte à la stabilité de ce système ainsi qu'au principe de la sécurité juridique dont celui-ci s'inspire» [62], et que «le système des voies de recours établi par le traité distingue les recours visés aux articles 169 et 170, qui tendent à faire constater qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent, et les recours visés aux articles 173 et 175, qui tendent à faire contrôler la légalité des actes ou des abstentions des institutions communautaires. Ces voies de recours poursuivent des objectifs distincts et sont soumises à des modalités différentes. Un État membre ne saurait donc utilement, en l'absence d'une disposition du traité l'y autorisant expressément, invoquer l'illégalité d'une décision dont il est destinataire comme moyen de défense à l'encontre d'un recours en manquement fondé sur l'inexécution de cette décision» [63], étant précisé qu'une exception de ce type «ne pourrait être accueillie que si l'acte en cause était affecté de vices particulièrement graves et évidents, au point de pouvoir être qualifié d'acte inexistant» [64]. À propos des règlements, spécifiquement mentionnés à l'article 184 du traité, la Cour a souligné que cette dernière disposition «est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision qui la concerne directement et individuellement, la validité des actes institutionnels antérieurs, constituant la base juridique de la décision attaquée, si cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 173 du traité, un recours direct contre ces actes, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure

60 — Mémoire en défense, point IV.3, et duplique, chapitre 3, où il est indiqué que, en l'espèce, «il s'agit... d'une directive dont le délai de transposition avait depuis longtemps pris fin au moment où l'Autriche a adhéré à l'Union européenne».

61 — Mémoire en défense, point IV.3, in fine: «L'article 184 du traité CE ne précise pas si la Cour peut se saisir d'office du vice affectant un acte juridique dans le cadre d'une procédure en manquement».

62 — Arrêts du 12 octobre 1978, Commission/Belgique (156/77, Rec. p. 1881, point 23), et du 15 novembre 1983, Commission/Italie (322/82, Rec. p. 3689, point 10).

63 — Arrêt du 30 juin 1988, Commission/Grèce (226/87, Rec. p. 3611, point 14).

64 — Précité, point 16. Voir également l'arrêt du 26 février 1987, Consorzio cooperative d'Abruzzo/Commission (15/85, Rec. p. 1005).

d'en demander l'annulation» [65]. Il nous semble superflu de nous arrêter plus longuement sur ces propos, qui parlent d'eux-mêmes et excluent qu'un État membre puisse utiliser le mécanisme procédural de l'exception d'illégalité dans le cadre d'une procédure en manquement [66]. Ajoutons que cette exclusion a été clairement confirmée par la Cour [67] également à propos d'une directive que la Commission reprochait à un État membre d'avoir méconnue. En l'espèce, la République fédérale d'Allemagne avait soulevé une exception d'illégalité concernant l'article 26 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires — Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme (JO L 145, p. 1), excipant de la nullité de cette disposition. La Cour, en se référant expressément au point 14 de l'arrêt Commission/Grèce, précité, a ajouté qu'un État membre «ne peut pas davantage se prévaloir de l'illégalité d'une directive que la Commission lui reproche d'avoir méconnue» [68], précisant au surplus — comme elle l'avait fait au point 16 de l'arrêt Commission/Grèce — qu'il ne pourrait en être «autrement que si l'acte en cause était affecté de vices particulièrement graves et évidents, au point de pouvoir être qualifié d'acte inexistant» [69], moyen qui n'était cependant pas invoqué en l'espèce par le gouvernement allemand.

53. En vertu de la jurisprudence rappelée ci-dessus, notre conviction est que, dans la présente affaire, le gouvernement autrichien ne peut se prévaloir de l'illégalité de l'article 3 de la directive que la Commission lui reproche d'avoir méconnu [70]. Certes, le gouvernement autrichien souligne, dans sa duplique, que la directive «excéderait les compétences communautaires si elle devait se comprendre comme le propose la Commission» [71]. Il n'en reste pas moins que l'exception soulevée par ce gouvernement remet en cause le fondement juridique de la disposition qu'il lui est reproché d'avoir méconnu, ce qui est impossible, pour les motifs examinés plus haut. Au demeurant, le gouvernement autrichien n'invoque aucun argument de nature à démontrer que la directive, et en particulier son article 3, serait entachée de vices tellement graves et évidents qu'ils en feraient un acte inexistant, circonstance qui, seule, pourrait justifier le recours à l'exception d'illégalité. En effet, l'État défendeur estime que l'article 3 de la directive, tel qu'interprété par la Commission, sort des compétences communautaires, c'est-à-dire est entaché d'incompétence au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CE (devenu, après modification, article 230, deuxième alinéa, CE), mais il ne semble pas considérer cette disposition sous l'angle d'un «acte inexistant».

65 — Arrêt du 6 mars 1979, Simmenthal/Commission (92/78, Rec. p. 777, point 39). Cette affirmation est l'aboutissement d'un mouvement jurisprudentiel qui s'était amorcé avec les arrêts du 12 juin 1958, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Haute Autorité (2/57, Rec. p. 129), et du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (9/56, Rec. p. 9), et poursuivi avec l'arrêt du 13 juillet 1966, Italie/Conseil et Commission (32/65, Rec. p. 563). Cette jurisprudence n'a pas toujours été suivie très rigoureusement par la Cour. Ainsi, dans l'arrêt du 18 septembre 1986, Commission/Allemagne (116/82, Rec. p. 2519, point 8), la République fédérale d'Allemagne s'est vu reconnaître le droit de contester la légalité du règlement dont le non-respect lui était reproché.

66 — Même si cette exclusion est critiquable du point de vue du respect du principe de la légalité de l'action communautaire. Voir, à cet égard, les conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire Commission/Espagne (arrêt du 25 juillet 1991, C-258/89, Rec. p. I-3977, points 13 à 31), ainsi que la doctrine qui y est citée.

67 — Dans l'arrêt du 27 octobre 1992, Commission/Allemagne (C-74/91, Rec. p. I-5437).

68 — Précité, point 10.

69 — Précité, point 11.

70 — Nous avons exprimé la même conviction au point 27 de nos récentes conclusions présentées le 20 janvier 2000 dans l'affaire Commission/Belgique (C-206/98, arrêt du 18 mai 2000, Rec. p. I-3509, p. I-3511).

71 — Duplique, chapitre 3.

54. Le gouvernement autrichien prétend cependant ne pas avoir eu la possibilité de contester, par la voie du recours en annulation, la légalité de l'article 3 de la directive, dès lors que le délai de transposition de cette dernière avait déjà expiré au moment de l'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne. En d'autres termes, ce gouvernement affirme que la directive faisait partie de l'acquis communautaire et que l'acte d'adhésion n'a pas permis aux nouveaux États membres de demander l'annulation d'actes communautaires déjà en vigueur au 1er janvier 1995, ou dont le délai de transposition avait, en tout état de cause, expiré. Cet argument revient, en substance à contester le bien-fondé d'obligations que la république d'Autriche a délibérément accepté d'assumer en adhérant à l'Union européenne; il ne peut donc pas être retenu. Rappelons ici que, selon la jurisprudence, «les actes d'adhésion ne constituent pas... des actes des institutions dont la validité des dispositions qu'ils contiennent peut être contestée devant la Cour» [72]. La Commission a en outre raison d'affirmer, dans son mémoire en réplique [73], que la république d'Autriche «n'a jamais soutenu au cours des négociations d'adhésion que la directive sortait du cadre des compétences de la Communauté pour réglementer la question, et n'a jamais fait la moindre déclaration allant dans ce sens». Si les autorités autrichiennes étaient d'avis que la directive devait être interprétée d'une certaine manière, il eût été plus prudent de leur part de demander que soit insérée dans l'acte d'adhésion une référence spécifique au critère interprétatif souhaité, ou tout au moins d'assortir cet acte d'une déclaration en ce sens. Or, il est incontestable que de telles précautions n'ont pas été prises au moment de l'adhésion, ce qui oblige à présumer que le gouvernement autrichien a donné son accord inconditionnel sur le fondement juridique et le contenu matériel de la directive. Au surplus, le gouvernement autrichien n'a jamais mis en œuvre la procédure prévue à l'article 13, paragraphe 1, de la directive, visant à saisir le «comité de contact» des problèmes posés par l'interprétation extensive donnée par la Commission aux obligations découlant de l'article 3 de cette directive.

55. Dans ces conditions, nous n'estimons pas nécessaire d'examiner, ici, la question délicate de la possibilité pour la Cour d'examiner d'office la disposition en question de la directive. Il nous semble, en effet, que l'objectif réellement poursuivi par le gouvernement défendeur dans cette affaire est de contester l'interprétation *extensive* que la Commission donne de l'obligation d'identification des clients pour les établissements de crédit et les institutions financières, et que les doutes exprimés par ce gouvernement sur la légalité de la directive ont essentiellement le caractère d'un moyen par rapport à cet objectif. Il n'est donc pas, à notre avis, nécessaire aux fins du présent litige de s'arrêter plus longtemps sur la base juridique de la directive. Il convient en revanche de vérifier concrètement si l'interprétation que la Commission a choisi de donner à l'obligation en question se justifie au regard des manquements spécifiques reprochés au gouvernement autrichien [74]. C'est ce que nous nous proposons de faire à présent.

72 — Arrêt du 7 novembre 1991, Commission/Espagne (C-313/89, Rec. p. I-5231, point 10).

73 — Réplique, point 50.

74 — Il s'agit de la même approche méthodologique que celle suivie par la Cour dans l'arrêt du 25 juillet 1991, Commission/Espagne (précité à la note 66), où elle a contrôlé l'interprétation — et non pas la légalité — du règlement que la Commission reprochait au royaume d'Espagne de ne pas avoir respecté.

L'opinion de l'avocat général sur l'interprétation de l'article 3 de la directive

56. Nous sommes persuadé de la parfaite conformité de la directive sur le blanchiment de capitaux au contenu fondamental des règles — les articles 52 et 100 A — du traité CEE qui ont servi de base juridique pour son adoption par le Conseil, et ce pour les motifs que nous allons développer.

57. La directive ne se situe pas en dehors du cadre des compétences communautaires en matière de liberté d'établissement et de marché intérieur, puisqu'elle en valorise en même temps les potentialités afin de garantir que l'espace financier intégré créé au sein de la Communauté ne devienne pas le champ d'action de la criminalité organisée, mais le lieu privilégié de l'activité économique des opérateurs qui, faisant usage de leur droit d'établissement de manière conforme aux intérêts de la Communauté, bénéficient des avantages d'un marché intérieur fondé sur des règles certaines et transparentes. De cette façon, l'accès aux activités des établissements de crédit et des institutions financières ainsi que l'exercice de ces activités se trouvent favorisés par les dispositions visant à lutter contre le blanchiment de capitaux, et le fonctionnement du marché intérieur se trouve renforcé par l'élimination progressive des flux d'argent sale, ses effets positifs devant se répercuter sur le système financier communautaire tout entier. Certes, la lutte contre le blanchiment de capitaux ne constitue pas à proprement parler la finalité de la directive, étant donné les bases juridiques sur lesquelles celle-ci est fondée, mais elle représente assurément l'instrument indispensable à la réalisation efficace des objectifs que la directive poursuit légitimement. Il en résulte que, pour réaliser les objectifs qu'elles se proposent d'atteindre, les dispositions de la directive doivent faire l'objet d'une application généralisée qui n'admette pas d'exceptions, de lacunes ou, pire, de traitements privilégiés au profit de certains États membres. En d'autres termes, nous estimons que, pour être véritablement efficace, le régime d'identification des clients prévu à l'article 3 de la directive doit être considéré comme un système fermé et complet, et s'appliquer par conséquent indistinctement à toutes les relations d'affaires et à toutes les opérations mentionnées dans cet article, quelles qu'en soient la nature, les caractéristiques juridiques ou financières et, surtout, la finalité véritable ou présumée [75].

58. Dans ce contexte, le sens des termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive ne nous semble pas laisser de place au doute. En effet, cette disposition parle des relations d'affaires, ayant trait à des prêts ou opérations financières, qui s'instaurent de façon stable entre une banque et un client. La notion de *stabilité* du lien ainsi créé résulte tant des termes employés dans cet article, qui exige l'identification des clients lorsque ceux-ci «nouent des relations d'affaires» avec les banques — que de la référence, à titre de simples exemples, aux cas des «comptes ou des livrets» et «services de garde des avoirs». Autrement dit, la directive impose l'identification *chaque fois* qu'un individu devient le client stable d'un établissement de crédit ou d'une institution financière.

75 — Voir, dans le même sens, l'arrêt du 17 juillet 1997, Leur-Bloem (C-28/95, Rec. p. I-4161), où, au point 36, il est précisé qu'une directive adoptée sur le fondement de l'article 100 du traité CE (devenu article 94 CE) «s'applique indistinctement à toutes les opérations [qu'elle prévoit], sans considération de leurs motifs, qu'ils soient financiers, économiques ou purement fiscaux».

59. En revanche, nous estimons que l'article 3, paragraphe 1, de la directive n'envisage pas les opérations isolées effectuées dans le cadre des activités de prêts ou financières d'une banque, soit que ces opérations soient effectuées par un client stable de la banque, déjà identifié de ce fait, soit qu'elles soient effectuées dans cette banque par un client occasionnel, auquel cas c'est l'article 3, paragraphe 2, qui s'applique, avec le seuil quantitatif qu'il prévoit. Cette interprétation nous paraît s'inspirer de critères logiques [76] et du libellé même du paragraphe 2 précité, qui parle de «transactions avec des clients autres que ceux visés au paragraphe 1». Il serait tout à fait superflu, en effet, qu'une banque procède à la formalité de l'identification d'un de ses clients stables chaque fois que celui-ci effectue une opération économique. En revanche, pour que la directive puisse atteindre son objectif, il faut, et il est raisonnable, que la banque identifie le client *occasionnel* qui effectue une transaction sans instaurer avec elle une relation stable. Est particulièrement précieuse ici la disposition de l'article 3, paragraphe 2, qui fixe un seuil — 15 000 écus — à partir duquel s'applique l'obligation de procéder à la formalité de l'identification pour l'établissement de crédit ou l'institution financière.

60. Dans cette optique, l'article 3, paragraphe 5, a pour rôle de garantir le bon fonctionnement de l'obligation d'identification, dans le cas des clients — qu'ils soient stables ou occasionnels — qui agissent comme prête-noms: il devient en effet indispensable de connaître «l'identité réelle des personnes pour le compte desquelles ces clients agissent» pour ne pas priver d'effet utile les dispositions des paragraphes 1 et 2 du même article. Quant au paragraphe 6 — qui prévoit une obligation *systématique* d'identification dès qu'il y a «soupçon de blanchiment de capitaux» —, il rend cohérent l'ensemble de la procédure d'identification du client, en supprimant toute lacune dans l'éventail des opérations soumises au contrôle d'identité.

Sur la prétendue violation de l'obligation d'identification dans la réglementation autrichienne des comptes d'épargne

Les griefs de la Commission

61. La Commission reproche essentiellement à la république d'Autriche de ne pas avoir respecté l'obligation d'identification des clients, telle que prévue à l'article 3, paragraphes 1, 5 et 6, de la directive, dans le cadre de sa réglementation nationale des comptes d'épargne («Sparbücher»). En particulier, dans les conclusions de la requête, la Commission impute au gouver-

76 — Le Conseil et la Commission ont eux aussi fourni, dans diverses déclarations écrites et verbales au cours de la procédure de coopération, la même interprétation de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive, en précisant que les clients visés au paragraphe 1 concluent avec la banque une relation destinée à durer, tandis que ceux auxquels se réfère le paragraphe 2 ont avec la banque des contacts occasionnels, limités dans le temps en raison du caractère ponctuel de l'opération effectuée, et dépourvus par conséquent d'effets durables.

nement autrichien deux manquements spécifiques: a) le fait de ne pas avoir prévu l'identification du client pour toute ouverture d'un compte d'épargne à partir du 1er janvier 1994 et b) le fait de ne pas avoir prévu l'identification du client pour toute transaction effectuée à partir d'un compte d'épargne ouvert avant ou après le 1er janvier 1994.

62. Selon la Commission, l'article 3, paragraphe 1, de la directive imposerait aux établissements de crédit et aux institutions financières l'obligation d'identifier leurs clients «lorsqu'ils nouent des relations d'affaires», c'est-à-dire lorsqu'ils instaurent avec l'établissement des liens durables, sans qu'aucune distinction ne puisse être effectuée quant à la nature de la relation d'affaires. Les comptes d'épargne seraient donc inclus sans réserve dans le champ d'application de cette disposition. Or, la législation bancaire autrichienne, et en particulier l'article 40 du BWG, continuerait d'exonérer les comptes d'épargne de l'obligation d'identification, pour des motifs qui n'en sont pas. Quant à l'article 3, paragraphe 2, il prévoirait une obligation généralisée d'identification pour toutes les opérations de crédit et les transactions financières «dont le montant atteint ou excède 15 000 écus», concluses avec des clients occasionnels. Les transactions afférentes aux comptes d'épargne, quelle que soit la date d'ouverture de ceux-ci, seraient donc incluses dans le champ d'application de cette disposition, depuis son entrée en vigueur en Autriche. Mais, l'article 40 du BWG n'imposerait pas d'obligation d'identification pour les transactions afférentes aux comptes d'épargne. Les seules exceptions — limitées — au régime de l'anonymat concerneraient les «étrangers», c'est-à-dire les individus ne résidant pas sur le territoire autrichien [77], alors que pour les résidents, une fois prouvée la résidence, l'identification ne serait pas prévue, sauf en cas d'ouverture de comptes en devises étrangères. Il s'agirait donc de dérogations reposant sur des actes (les communications officielles de la Banque nationale d'Autriche) dont la nature juridique serait incertaine [78].

63. La Commission soutient en outre que le régime de l'anonymat existant en Autriche au profit des comptes d'épargne et des transactions y afférentes priverait d'effet utile les dispositions de l'article 3, paragraphes 5 et 6, de la directive, qui imposent aux établissements de crédit et aux institutions financières de s'informer de l'identité du mandant en cas de doute sur le point de savoir si le client agit pour son propre compte ou en cas de certitude qu'il n'agit pas pour son propre compte et de procéder systématiquement à l'identification du client en cas de soupçon de blanchiment de capitaux, même si l'opération porte sur un montant inférieur au seuil fixé au paragraphe 2. Dans le premier cas, l'incompatibilité entre la réglementation nationale et la directive serait flagrante puisque la règle de l'anonymat empêcherait la banque de mettre en œuvre le mécanisme de recherche de l'identité effective du mandant [79]. Dans le second cas, il serait difficile d'avoir des soupçons concrets de blanchiment de capitaux dans les transactions afférentes aux comptes d'épargne anonymes, dès lors que

77 — L'identification est prévue pour l'ouverture de comptes d'épargne par les «étrangers» et pour le dépôt de fonds reçus d'«étrangers» sur de tels comptes. Voir les points 8.2.2 et 8.2.3 de la communication officielle de la Banque nationale d'Autriche DL 2/91.

78 — Réplique, point 14.

79 — Requête, point 39.

«la vérification de l'identité du client réalisant une transaction portant un compte d'épargne anonyme n'a aucune utilité pratique et ne permet en tout cas nullement de tirer des conclusions sur la situation économique réelle» [80].

Les arguments invoqués par le gouvernement autrichien pour sa défense

64. Le gouvernement autrichien admet que l'article 40 du BWG prévoit une dérogation à l'obligation d'identification des clients dans le cas des comptes d'épargne et des opérations y afférentes, mais prétend que cette dérogation serait compensée par les dispositions de la communication officielle de la Banque nationale d'Autriche DL 2/91, prévoyant la vérification de la résidence du client [81], vérification qui équivaudrait à une forme d'identification personnelle. En tout état de cause, l'identification aurait lieu systématiquement pour toute ouverture de comptes d'épargne en faveur de non-résidents, toute ouverture de comptes en devises étrangères par des résidents, et tout dépôt de fonds reçus de non-résidents sur des comptes d'épargne aux fins de gestion ou de conservation.

65. Le gouvernement autrichien affirme en outre que les comptes d'épargne prévus par le BWG ne tomberaient pas sous le coup de l'article 3, paragraphe 1, de la directive dès lors que — dominés par une finalité d'investissement — ils auraient la nature de titres d'épargne au porteur et devraient par conséquent être soumis au régime juridique des valeurs mobilières [82]. Le maintien de l'anonymat ne serait donc pas contraire à la directive sur le blanchiment de capitaux: le client qui ouvre un compte d'épargne ne noue pas une relation d'affaires avec la banque, mais acquiert en réalité un produit financier, et il ne faudrait donc procéder à son identification que si l'opération porte sur un montant égal ou supérieur à 15 000 écus, ainsi que le prévoit l'article 3, paragraphe 2, de la directive.

66. D'autres arguments sont invoqués par le gouvernement défendeur dans le but de démontrer la compatibilité du régime des comptes d'épargne avec la directive.

67. Le gouvernement autrichien fait d'abord valoir que les comptes d'épargne ne seraient pas utilisables aux fins du blanchiment de capitaux. Les seules opérations désormais possibles sous une forme anonyme, depuis l'ouverture du compte, sont, en effet, les versements et les prélèvements en espèces, effectués grâce à la présentation du livret d'épargne sur lequel elles sont inscrites. En outre, même pour ces opérations, la législation bancaire autrichienne prévoirait une identification de

80 — Requête, point 40. La Commission ajoute, au point 41, que la réalisation d'une transaction «sur un compte anonyme devrait, en fait, per se, éveiller les soupçons justifiés de l'établissement de crédit ou de l'institution financière concerné quant à un éventuel blanchiment de capitaux».

81 — Plus précisément, le point 8.2.2 de la communication officielle DL 2/91 parle de «statut au regard du régime des changes» («devisenrechtliche Status»), concernant le point de savoir si le client est ou non «étranger» («Ausländer»), c'est-à-dire non-résident. Voir le point III.A.1.3 du mémoire en défense.

82 — Mémoire en défense, point III.A.1.4, et duplique, point 2.1.4. Le gouvernement autrichien se réfère à un avis du professeur Markus Achatz.

l'auteur, en cas de soupçon de blanchiment de capitaux [83]. L'émission de chèques ou d'ordres de paiement, en revanche, n'est pas possible pour ce type de compte, tandis que les opérations autres qu'en espèces se trouvent soumises aux règles ordinaires d'identification du client. Des versements peuvent être effectués par des tiers sur un compte d'épargne, mais pas à partir d'un autre compte d'épargne: cela signifie que l'auteur du versement est soumis à l'obligation d'identification ainsi que le prévoit la directive, soit parce qu'il effectue l'opération à partir d'un compte pour lequel il est déjà identifié, soit qu'il l'effectue occasionnellement et, dans ce cas, il sera identifié si l'opération excède le seuil prévu par la directive (15 000 écus) et rendu obligatoire par la loi autrichienne (200 000 ATS) [84]. En d'autres termes, il serait impossible, pour les tiers, «d'effectuer des versements anonymes en faveur d'un compte d'épargne» [85]. L'ensemble de ces particularités rendrait l'instrument du compte d'épargne inadapté aux exigences des blanchisseurs de capitaux, exigences qui impliquent la nécessité de transférer à distance, de façon rapide et sûre, des sommes substantielles d'argent sale.

68. En second lieu, les comptes d'épargne anonymes — environ 95 % de l'ensemble des comptes [86] — seraient largement diffusés dans toutes les couches sociales de la population autrichienne, et correspondraient traditionnellement «au besoin psychologique de sécurité et de discrétion» particulièrement ressenti par la population âgée, qui associe l'idée du caractère nominatif de ces comptes à la période nationale socialiste, époque où l'anonymat des comptes avait été supprimé [87].

69. En troisième et dernier lieu, l'objectif de la directive serait uniquement, selon les autorités autrichiennes, d'atteindre les transactions financières réellement susceptibles de favoriser le blanchiment de capitaux. Or, dès lors que les comptes d'épargne ne peuvent être utilisés à cette fin, les soumettre indistinctement à l'obligation d'identification irait au-delà de ce qui est nécessaire pour appliquer la directive, et violerait par conséquent le critère de proportionnalité formulé à l'article 3 B, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 5, troisième alinéa, CE), selon lequel «L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du... traité» [88].

70. À l'audience du 15 mars 2000, les agents du gouvernement autrichien ont annoncé que celui-ci, à la suite d'une décision du Conseil de Ministres, présentera dans les meilleurs délais au Nationalrat un projet de loi d'abolition de l'anonymat

83 — Mémoire en défense, point III.A.1.1.b).

84 — Duplique, point 2.1.1.

85 — Duplique, point 2.1.3.

86 — Selon les données fournies par la Commission (requête, point 72), il aurait existé en Autriche en 1996 environ 26 millions de comptes d'épargne anonymes pour une population d'environ 7,5 millions d'habitants.

87 — Mémoire en défense, point III.A.1.1.e), et duplique, point 2.1.3. Sur ces motifs d'ordre psychologique, les agents du gouvernement autrichien se sont expliqués à l'audience du 15 mars 2000, affirmant également que l'anonymat des comptes d'épargne servirait à protéger au sens large les exigences familiales, en ce sens qu'il permettrait à un conjoint de dissimuler à l'autre la consistance de sa propre épargne.

88 — Cet argument défensif est, par conséquent, strictement connexe à l'exception d'illégalité soulevée par le gouvernement autrichien et examinée précédemment.

des comptes d'épargne. Il est prévu que, à partir du 1er novembre 2000, il ne sera plus possible d'ouvrir des comptes d'épargne anonymes ni d'effectuer de façon anonyme des versements sur les comptes existants, et que d'ici l'an 2002 une solution définitive sera trouvée pour les comptes anonymes ouverts avant le 1er novembre 2000.

L'opinion de l'avocat général

71. Pour déterminer si la république d'Autriche a effectivement manqué aux obligations que lui impose la directive en maintenant le régime de l'anonymat pour les comptes d'épargne, il faut, à notre avis, analyser l'étendue des griefs formulés par la Commission, rechercher s'ils sont fondés et si, et dans quelle mesure, les justifications invoquées par le gouvernement défendeur sont susceptibles d'être retenues.

— Sur l'étendue des griefs ayant pour objet les comptes d'épargne

72. La question de la portée effective des griefs est particulièrement importante puisque les reproches de la Commission sont vagues et équivoques quant à la date à laquelle les agissements reprochés ont commencé, quant à leur contenu, et quant aux dispositions qui auraient été méconnues.

73. Selon la Commission, le manquement imputé remonte au 1er janvier 1994, date d'entrée en vigueur de l'accord EEE. Or, nous avons déjà vu plus haut que l'obligation de se conformer à la directive avait pris naissance pour la république d'Autriche le 1er janvier 1995, avec son adhésion à l'Union européenne. C'est pourquoi le gouvernement autrichien ne peut se voir reprocher des faits se rapportant, même en partie seulement, à des périodes antérieures à cette date.

74. Quant au contenu des griefs, la situation est plus complexe et mérite une analyse distincte pour chacun des deux griefs invoqués par la Commission contre la république d'Autriche.

75. La Commission reproche tout d'abord à la république d'Autriche de ne pas avoir prévu l'identification du client (tout client) pour l'ouverture des comptes d'épargne, tout en admettant [89] que, en pratique, les établissements de crédit et les institutions financières ont *toujours* connaissance de l'identité du client dans le cas où le compte est ouvert par un non-résident ou à son profit, ou par un résident qui l'utilise pour des devises étrangères [90]. Il ressort en outre du dossier que l'identification est prévue également dans le cas où sont déposés sur un compte d'épargne, à des fins de gestion ou de dépôt, des fonds reçus de non-résidents [91]: cela n'est pas contesté par la

89 — Requête, point 69.

90 — On ne sait pas clairement si et dans quelle mesure il est possible, en droit autrichien, d'ouvrir des comptes d'épargne en devises étrangères. Cette question n'a d'ailleurs pas d'importance pour la présente affaire.

91 — Communication officielle de la Banque nationale d'Autriche DL 2/91, point 8.2.3.

Commission. Ainsi, le premier grief invoqué par la Commission ne concerne-t-il, en réalité, que l'ouverture des comptes d'épargne anonymes autres qu'en devises étrangères, par et au profit de résidents.

76. Ensuite, les opérations qui peuvent s'effectuer de façon anonyme avec les comptes d'épargne sont exclusivement, selon la législation autrichienne, les versements et retraits en espèces, opérations qui sont généralement effectuées sur simple présentation de livrets d'épargne (au porteur), sur lesquels elles sont inscrites. L'article 32, paragraphe 3, du BWG précise que les virements et l'émission de chèques ne sont en revanche pas possibles à partir d'un compte d'épargne, et la Commission ne conteste pas cette règle. Le gouvernement autrichien a en outre démontré [92], sans être contredit par la Commission, que les opérations intéressant les comptes d'épargne, autres qu'en espèces, sont soumises aux règles ordinaires d'identification du client. En outre sont possibles les versements de tiers sur un compte d'épargne, mais — comme le gouvernement autrichien l'a démontré sans être démenti par la Commission [93] — *pas* les versements à partir d'autres comptes d'épargne, ce qui a pour conséquence que les tiers seraient dans l'impossibilité absolue de verser des fonds de façon anonyme sur un compte d'épargne. Le second grief de la Commission ne peut donc concerner que les opérations anonymes de remise de fonds et de retrait effectuées en espèces, à l'égard de comptes d'épargne.

77. Enfin, en ce qui concerne les dispositions de la directive que la Commission reproche à la république d'Autriche d'avoir méconnues, nous estimons que seul est en cause l'article 3, paragraphes 1 et 5. Il est vrai que la Commission reproche au gouvernement autrichien d'avoir manqué aux obligations prévues à l'article 3, paragraphe 6, de la directive, qui impose aux établissements de crédit et aux institutions financières de procéder à une identification systématique de leurs clients en cas de soupçon de blanchiment de capitaux. Il n'en demeure pas moins que la Commission ne fournit aucun élément de preuve au soutien de cette affirmation. Le gouvernement défendeur a en effet démontré [94], sans être démenti par la Commission, que l'article 40, paragraphe 1.3, du BWG, qui a assuré la mise en œuvre en droit autrichien de l'obligation précitée résultant de la directive, prévoit l'identification systématique du client en cas de soupçon de blanchiment de capitaux, et est ainsi *également* applicable aux comptes d'épargne et aux opérations y afférentes. C'est pourquoi le manquement reproché au gouvernement autrichien au regard de l'obligation en question n'a pas été prouvé, et ne pourra être retenu.

78. En définitive, les deux griefs formulés par la Commission au sujet du régime d'anonymat prévu en Autriche pour les comptes d'épargne doivent être reformulés. En substance, le gouvernement autrichien se voit accusé de ne pas avoir respecté les obligations prévues à l'article 3, paragraphes 1 et 5, de la directive, en n'ayant pas prévu, avec effet à compter du 1er janvier 1995, l'identification du client résident pour: a) l'ouverture de comptes d'épargne

92 — Mémoire en défense, point III.A.1.1.a).

93 — Mémoire en duplique, points 2.1.1 et 2.1.3.

94 — Mémoire en défense, point III.A.1.1.b).

en ATS, et b) les opérations de versement ou de retrait en espèces effectuées sur un compte d'épargne. Il reste donc à vérifier le bien-fondé de ces griefs ainsi reformulés.

— Sur le bien-fondé des griefs concernant les comptes d'épargne

79. Le premier des deux griefs invoqués par la Commission, reformulé comme nous l'avons vu plus haut, est à notre avis fondé, dans la mesure où la république d'Autriche, en maintenant après son adhésion le régime d'anonymat qui caractérise l'ouverture des comptes d'épargne, a manqué aux obligations découlant de l'article 3, paragraphes 1 et 5, de la directive sur le blanchiment de capitaux, et ce pour les considérations qui suivent.

80. Contrairement à ce qu'a soutenu le gouvernement défendeur, il ne fait pas de doute que les comptes d'épargne autrichiens relèvent du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1, de la directive. Ils s'insèrent dans la notion générale de « relations d'affaires » stables entre les clients et les banques, évoquées par l'article précité, et sont définis à l'article 31 du BWG comme des dépôts d'argent essentiellement destinés à l'investissement, c'est-à-dire dans les mêmes termes que ceux utilisés par la directive pour désigner les comptes ou livrets de dépôt illustrant — de façon non exhaustive — la notion de relations d'affaires [95]. Il faut en outre relever que l'article 30, paragraphe 1.1, du BWG place les comptes d'épargne sur le même plan que d'autres relations d'affaires stables entre les banques et les clients, pour prévoir ensuite, à l'égard de ces comptes, une dérogation expresse à l'obligation pour la banque de procéder à l'identification du client. Cette disposition est en contradiction flagrante avec les affirmations du gouvernement autrichien sur la prétendue nature de valeurs mobilières des comptes d'épargne. S'il est vrai, en effet, que les livrets au porteur se prêtent à la circulation des fonds déposés sur les comptes d'épargne, ce qui prévaut, aux fins de l'application de la directive, c'est l'aspect de la relation d'affaires qui, par l'ouverture tout d'abord, puis la gestion, de ces comptes, vient à s'instaurer entre le client, même anonyme, et l'établissement de crédit ou l'institution financière qui garde et rémunère les fonds en dépôt. Cette relation d'affaires est durable et présente toutes les caractéristiques des comptes ou livrets de dépôt auxquels — à titre d'exemple — se réfère à l'article 3, paragraphe 1, de la directive. Ainsi, l'obligation d'identification du client s'applique-t-elle nécessairement aussi aux comptes d'épargne, puisque, dans le cas contraire, ce serait l'intégralité du système créé par la directive pour faire échec au phénomène du blanchiment de capitaux qui se trouverait le cas échéant compromis.

81. En outre, nous considérons qu'il est établi que l'ouverture des comptes d'épargne n'est pas soumise à l'heure actuelle en Autriche à l'obligation d'identification des

95 — Voir également les travaux préparatoires de la directive, et en particulier la proposition de la Commission du 28 avril 1990 (JO C 106, p. 6), telle que modifiée le 19 décembre 1990 (JO C 319, p. 9).

clients. L'argument avancé par le gouvernement autrichien, tiré de la vérification de la résidence sur le fondement de la communication officielle DL 2/91 de la Banque nationale d'Autriche, ne nous paraît pas convaincant. En effet, la vérification du statut du client au regard du régime des changes («devisenrechtlicher Status») sert pour la banque uniquement à déterminer si le client est ou non «étranger» («Ausländer»), c'est-à-dire non-résident en Autriche, dans le but de lui appliquer, le cas échéant, le régime d'identification obligatoire requis. Mais si le client prouve, d'une manière ou d'une autre, qu'il est résident, l'établissement de crédit ou l'institution financière n'est pas tenu de vérifier son identité, en raison de la dérogation prévue à l'article 40, paragraphe 1.1, du BWG. Cela n'est pas démenti par la république d'Autriche. Du reste, la résidence et l'identité du client sont deux choses différentes et la vérification de la première n'implique pas nécessairement le contrôle de la seconde, indépendamment de la méthode concrètement utilisée par la banque. En tout état de cause, la condition de vérification de la résidence résulte d'un acte — une communication officielle de la Banque nationale d'Autriche — dont la nature juridique n'a pas été précisée par les autorités autrichiennes [96], mais qui nous semble, à première vue, inappropriée pour transposer le contenu d'une directive [97].

82. Ainsi, la violation de l'article 3, paragraphe 1, de la directive nous semble-t-elle établie pour ce qui est du maintien, au-delà du 1er janvier 1995, de la possibilité pour un client résidant en Autriche d'ouvrir un compte d'épargne anonyme en ATS.

83. Nous n'estimons pas, en revanche, fondé, au regard de ce même article de la directive, le second grief invoqué par la Commission concernant le régime des opérations afférentes aux comptes d'épargne.

84. Il est vrai que le régime de l'anonymat prévu pour les comptes d'épargne vaut également pour les opérations en espèces — remises de fonds — afférentes à ces comptes, ainsi que l'admet du reste le gouvernement autrichien lui-même. Pour ces opérations, il n'a pas été prévu, en effet, d'obligation d'identification du client en deçà du seuil minimal prévu, même dans le cas où ce n'est pas le titulaire du compte qui les effectue, mais celui qui présente un livret d'épargne au porteur [98]. Cependant, c'est l'article 3, paragraphe 2 — et non pas l'article 3, paragraphe 1 —, de la directive qui semble ne pas avoir été correctement transposé pour ce type d'opérations. Or, la Commission ne demande pas à la Cour de constater la violation de l'article 3, paragraphe 2, de la directive, puisque ni dans son avis motivé ni dans les conclusions de sa requête, elle ne fait référence à cette disposition. Cependant, pour les motifs exposés plus haut, l'article 3, paragraphe 1, ne peut se référer qu'à *l'ouverture* des comptes d'épargne — entendue comme moyen de nouer des relations d'affaires —

96 — Qui auraient pourtant eu intérêt à le faire.

97 — En particulier, si l'on considère la jurisprudence constante selon laquelle la transposition d'une directive doit en général avoir lieu au moyen d'actes internes contraignants et non susceptibles de modification, ayant une valeur juridique identique aux autres dispositions internes qu'elle doit modifier ou compléter. Voir, parmi de multiples décisions, l'arrêt récent du 4 décembre 1997, Commission/Italie (C-207/96, Rec. p. I-6869, point 26).

98 — L'article 32, paragraphe 2, du BWG nous paraît autoriser les versements sur les comptes d'épargne effectués également sans présentation du livret.

et non aux «transactions» qui sont, elles, envisagées par l'article 3, paragraphe 2. C'est pourquoi le second grief invoqué par la Commission doit être rejeté comme dépourvu de base juridique appropriée.

85. Il nous semble, en revanche, vraisemblable que le régime de l'anonymat prévu pour les comptes d'épargne prive d'effet utile — ainsi que l'affirme la Commission — l'article 3, paragraphe 5, de la directive, qui prévoit que, en cas de doute sur le point de savoir si le client agit pour son propre compte ou en cas de certitude qu'il n'agit pas pour son propre compte, «les établissements de crédit et institutions financières adoptent les mesures appropriées pour obtenir les informations sur l'identité réelle des personnes pour le compte desquelles ces clients agissent». En effet, si le client bénéficie de l'anonymat, les banques ne peuvent disposer d'aucun élément concret pour savoir s'il agit pour son propre compte ou non. Ajoutons aussi sur ce point que l'anonymat du client s'oppose en soi à l'efficacité pratique de la règle rappelée ci-dessus. Sous cet angle, il apparaît significatif que l'article 40, paragraphe 2, du BWG, pour transposer l'article précité de la directive, ait expressément prévu une dérogation en faveur de l'ouverture des comptes d'épargne.

86. C'est pourquoi la méconnaissance de l'article 3, paragraphe 5, de la directive par le gouvernement autrichien est également établie.

— Sur les motifs justificatifs invoqués par le gouvernement autrichien

87. Le gouvernement défendeur a recours, comme on l'a vu, à trois arguments distincts pour justifier le maintien du régime de l'anonymat pour les comptes d'épargne et les opérations s'y rapportant, contrairement aux dispositions de l'article 3, paragraphes 1 et 5, de la directive. Il soutient, en premier lieu, que les comptes d'épargne ne seraient pas utilisables aux fins du blanchiment de capitaux; en second lieu, que ces comptes correspondraient à des besoins de sécurité et de discrétion pour une grande partie de la population résidente; et, enfin, qu'appliquer à ces comptes les règles de l'obligation d'identification ne constituerait pas une mesure proportionnée aux objectifs de la directive.

88. Aucun des arguments invoqués par le gouvernement défendeur n'équivaut aux restrictions au droit d'établissement admises par les articles 55, premier alinéa, du traité CE (devenu article 45, premier alinéa, CE), concernant l'exercice de l'autorité publique, et 56, paragraphe 1, du traité CE (devenu, après modification, article 46, paragraphe 1, CE), concernant les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. En outre, puisqu'il s'agit d'une directive d'harmonisation fondée également sur l'article 100 A, précité, du traité CEE, le recours à d'éventuels motifs

justificatifs tirés de l'article 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE) — motifs qui, en tout état de cause, n'ont rien à voir, en l'espèce, avec les justifications invoquées par le gouvernement défendeur — se heurterait à une jurisprudence qui tend à refuser d'en reconnaître la pertinence et la validité [99].

89. Cependant les arguments du gouvernement autrichien ne sont pas convaincants pour un autre motif également. Ce gouvernement invoque en effet la soi-disant incapacité des comptes d'épargne anonymes à servir d'instruments pour blanchir l'argent sale, ainsi que l'enracinement profond de l'anonymat de ces comptes dans la tradition du peuple autrichien [100], pour justifier le maintien d'un régime juridique ad hoc non conforme au programme d'élimination de l'anonymat promu par le législateur communautaire. De la sorte, la ligne de défense de la république d'Autriche aboutirait à priver d'effet utile la directive, dans la mesure où elle laisse entrouverte une porte où peut s'engouffrer la criminalité organisée et, en dernière analyse, à substituer sa propre évaluation du risque des comptes d'épargne anonymes à celle exprimée de façon parfaitement claire par le Conseil dans la directive. Cela équivaut à remettre en question la légalité des dispositions applicables de cette directive, chose qui — comme nous avons eu l'occasion de l'affirmer plus haut — est à l'heure actuelle interdite au gouvernement défendeur. Rappelons à titre surabondant que, selon la jurisprudence, un État membre ne peut pas exciper du fait que le non-respect d'une directive «n'a eu aucune conséquence néfaste sur le fonctionnement du marché intérieur ou de cette directive» [101].

90. En ce qui concerne enfin la prétendue violation du principe de proportionnalité qui résulterait de l'application de la directive aux comptes d'épargne, nous estimons que, s'il est clair qu'un État membre ne peut, pour justifier un manquement à une obligation communautaire, invoquer une excuse qu'à condition qu'elle soit nécessaire et proportionnée aux objectifs poursuivis, il n'en va pas de même pour la Commission dans le cas où elle reproche à un État membre un manquement à une obligation de ce type. Dans ce cas, la Commission doit seulement démontrer l'existence du manquement, sans avoir à prouver le caractère proportionné de l'obligation au regard du traité CE. S'il en était autrement, l'utilisation du principe de proportionnalité permettrait, en définitive, à un État membre de remettre en cause à sa guise le bien-fondé juridique d'un acte communautaire dans le cadre d'une procédure en manquement, chose qui doit être exclue pour les motifs déjà exposés.

99 — Cela vaut essentiellement pour les motifs justificatifs tirés de la protection de la santé. Voir surtout les arrêts du 5 octobre 1977, Tedeschi (5/77, Rec. p. 1555, point 35); du 10 décembre 1985, Motte (247/84, Rec. p. 3887, point 16), et, en dernier lieu, du 25 mars 1999, Commission/Italie (C-112/97, Rec. p. I-1821, point 54).

100 — À cet égard, rappelons que, en tout état de cause, un État membre, selon une jurisprudence constante, ne peut se prévaloir de difficultés internes pour justifier le manquement aux obligations d'une directive. Voir, entre autres, l'arrêt du 27 avril 1988, Commission/Italie (225/86, Rec. p. 2271, point 10).

101 — Arrêt du 18 décembre 1997, Commission/Belgique (C-263/96, Rec. p. I-7453, point 30).

Sur la prétendue violation de l'obligation d'identification au regard de la réglementation autrichienne des comptes-titres

Les griefs de la Commission

91. La Commission reproche, ensuite, à la république d'Autriche de ne pas avoir correctement mis en œuvre l'article 3, paragraphes 1, 5 et 6, de la directive en ce qui concerne le régime applicable aux comptes-titres, en: a) n'ayant prévu l'identification du client pour l'ouverture d'un compte-titres qu'à partir du 1er août 1996, et non à partir du 1er janvier 1994, et b) n'ayant pas prévu l'identification du client pour les transactions effectuées sur les comptes-titres existants ou en faveur de ceux-ci, sauf en ce qui concerne l'acceptation et l'acquisition de valeurs mobilières destinées à de tels comptes, en vertu des dispositions de l'article 40, paragraphe 5, du BWG.

92. L'institution requérante formule ses griefs dans les conclusions de la requête, lesquelles reprennent littéralement les termes de l'avis motivé du 21 février 1997. En revanche, dans la lettre de mise en demeure du 14 février 1996, il était fait référence de façon générale à la nécessité pour, d'une part, «les comptes anonymes ouverts depuis le 1er janvier 1994, de faire l'objet d'une identification *systématique* et *rétroactive*» [102] et, d'autre part, «l'obligation d'identification, de concerner toutes les transactions afférentes au compte anonyme» [103]. Il convient de souligner qu'à compter du 1er août 1996 — date postérieure à l'envoi par la Commission de la lettre de mise en demeure, mais antérieure à l'émission de l'avis motivé — la réglementation autrichienne sur les comptes-titres a été modifiée, pour prévoir — avec effet à cette date — l'identification du client à l'occasion de l'ouverture de ces comptes et de la réalisation des opérations d'acceptation et d'acquisition de valeurs mobilières.

93. Dans sa requête, la Commission explique que, à son avis, les mesures adoptées par le gouvernement en 1996 ne suffisent pas à assurer le respect des dispositions de l'article 3, paragraphes 1, 5 et 6 de la directive à l'égard des comptes-titres. En effet, la transposition de cette règle serait tardive et l'abolition de l'anonymat des comptes-titres et des opérations y afférentes ne serait pas assortie d'un effet rétroactif. En outre, la limitation de l'obligation d'identification du client à certaines opérations au sein de l'ensemble des opérations réalisables sur les comptes-titres anonymes existant à la date du 1er août 1996 permettrait d'utiliser ces comptes pour le blanchiment de capitaux, ce qui est manifestement contraire à l'objectif de la directive.

102 — Lettre de la Commission du 14 février 1996, jointe à l'annexe 1 de la requête, conclusions («Schlußfolgerungen»), p. 5 (souligné par nos soins).

103 — Ibidem.

Les arguments du gouvernement autrichien

94. Le gouvernement autrichien admet n'avoir prévu qu'à compter du 1er août 1996 l'obligation d'identification des clients pour l'ouverture des comptes-titres. À titre de justification, il invoque, essentiellement, deux motifs: la nécessité de protéger la confiance légitime des opérateurs économiques ayant ouvert des comptes anonymes avant cette date, et la nécessité d'éviter que des flux considérables de capitaux déposés sur ce type de comptes ne soient transférés vers des pays tiers.

95. Avec le premier motif justificatif, le gouvernement défendeur expose qu'il n'aurait pas été opportun d'étendre rétroactivement le nouveau régime d'identification des clients aux comptes-titres ouverts avant le 1er août 1996, parce que cela aurait porté atteinte aux rapports de confiance instaurés entre ces clients et les établissements de crédit ou les institutions financières auprès desquels ils ont déposé leurs valeurs mobilières. Ces rapports de confiance mériteraient d'être protégés dans la mesure où ils auraient des incidences sur le patrimoine des personnes, les relations contractuelles existant entre celles-ci et les banques et, en définitive, le régime de la propriété des valeurs mobilières [104]. La solution de la suppression progressive de l'anonymat, dans ce contexte, aurait eu pour mérite d'éviter des modifications trop brutales du régime des comptes-titres et de permettre aux clients de choisir librement des formes alternatives d'investissement.

96. Avec le second motif justificatif, le gouvernement autrichien invoque les graves dangers pour l'économie de l'Autriche et, plus généralement, de l'Union européenne que représenterait le «retrait désordonné» («ungeordneter Aussteigen») [105] des marchés financiers autrichiens d'un important volume de capitaux que l'abolition soudaine de l'anonymat pourrait orienter vers d'autres paradis fiscaux. Il y aurait en particulier le risque qu'une telle fuite entraîne une hausse excessive des taux d'intérêt, avec de graves répercussions sur la stabilité du budget autrichien et — en définitive — l'ensemble du système financier européen.

97. Le gouvernement défendeur précise en outre que, parmi les opérations réalisables sur les comptes-titres anonymes existant au 1er août 1996, seules l'acceptation et l'acquisition de valeurs mobilières ont été soumises à l'obligation d'identification, parce que seules ces opérations pourraient présenter un intérêt pour blanchir des capitaux. Pour le surplus, les comptes anonymes ne se prêteraient pas aux activités délictueuses, dès lors que, depuis la date précitée, plus aucune nouvelle valeur ne

104 — Mémoire en défense, point III.B.5.

105 — Ibidem, p. 27.

peut y être déposée de façon anonyme [106], tandis que la gestion des fonds existants se trouve limitée par la durée des titres ou des obligations acquises sur le marché des capitaux, durée qui en général n'est jamais prorogée par les organismes émetteurs [107].

L'opinion de l'avocat général

98. Pour cette nouvelle série de griefs, on peut également utiliser la méthode analytique employée précédemment. Il faut ici vérifier l'étendue des griefs adressés par la Commission à la république d'Autriche, rechercher s'ils sont fondés et si, et dans quelle mesure, les justifications invoquées par le gouvernement défendeur sont susceptibles d'être retenues.

— Sur l'étendue des griefs intéressant les comptes-titres

99. Pour les motifs déjà exposés, nous estimons que les agissements reprochés par la Commission au gouvernement autrichien ne peuvent avoir commencé que le 1er janvier 1995, et ne peuvent concerner que le non-respect de l'article 3, paragraphes 1 et 5, de la directive. Du point de vue du contenu, la situation est claire: la Commission reproche en substance à la république d'Autriche de ne pas avoir imposé la suppression de l'anonymat des comptes-titres à compter du 1er janvier 1995, et de ne pas avoir prévu l'identification des clients pour les opérations sur les comptes-titres existants, sauf pour l'acceptation et l'acquisition de nouvelles valeurs mobilières.

— Sur la recevabilité et sur le bien-fondé des griefs relatifs aux comptes-titres

100. Nous estimons que les deux griefs invoqués par la Commission, présentement examinés, sont recevables. Certes, ils ont été formulés expressément pour la première fois dans l'avis motivé et, tout au moins sur le plan formel, ne paraissent donc pas correspondre strictement aux reproches figurant dans la lettre de mise en demeure du 14 février 1996, où ce qui était demandé était la suppression pure et simple de l'anonymat des titres et des opérations y afférentes. Mais il est vrai aussi que, dans la lettre en question de la Commission, il était indiqué que les comptes-titres devaient «faire l'objet d'une identification systématique et rétroactive», laissant ainsi clairement entendre que la transposition de la directive sur ce point aurait dû être effectuée par les autorités autrichiennes à partir de la date — le 1er janvier 1995 — à laquelle naissait l'obligation pour ces autorités de se conformer aux prescriptions de la directive. Or, si le gouvernement autrichien a transposé la directive, il l'a fait tardivement et, au surplus, uniquement à compter du 1er janvier 1996. Dans ces conditions, en reformulant ses griefs dans

106 — Mémoire en défense, point III.B.3, et duplique, point 2.4.1.

107 — Duplique, point 2.4.1, p. 15.

l'avis motivé, la Commission s'est finalement contentée d'en adapter les termes à la nouvelle situation. Dans le cas d'espèce, on peut parler d'une *réduction* des griefs, en ce sens que la Commission demande à la Cour de constater le manquement pour la période comprise entre le 1er janvier 1995 et le 1er août 1996, et non — comme pour l'obligation d'interdire le blanchiment de capitaux — d'une modification de leur *contenu sur le fond.*

101. Cela étant, nous estimons fondé — au regard de l'article 3, paragraphes 1 et 5 de la directive — le premier des deux griefs, relatif au point de départ de l'obligation d'identification des clients pour l'ouverture de comptes-titres. À cet égard, il suffit de constater que, à l'échéance fixée dans l'avis motivé, la république d'Autriche n'avait pas supprimé le régime de l'anonymat dont bénéficiaient les comptes-titres depuis le 1er janvier 1995, mais ne l'a fait qu'à une date ultérieure, créant de ce fait à son profit une situation dérogatoire non prévue par la directive pour la période comprise entre le 1er janvier 1995 et le 1er août 1996. La Cour a d'ailleurs jugé de longue date que, «si, à l'égard des États membres destinataires, les dispositions d'une directive ont un effet non moins contraignant que celui d'une autre règle de droit communautaire, un tel effet appartient à plus forte raison aux dispositions relatives aux délais pour la mise en œuvre des mesures prévues, notamment du fait qu'au-delà de l'expiration de ces délais, la disparité des régimes appliqués dans les États membres pourrait engendrer des discriminations» [108].

108 — Arrêt du 26 février 1976, Commission/Italie (52/75, Rec. p. 277, point 10). Voir, également, l'arrêt du 21 juin 1973, Commission/Italie (79/72, Rec. p. 667, point 7).

102. Pour les raisons exposées plus haut à l'occasion de l'examen des précédents griefs, nous n'estimons pas, en revanche, fondé, au regard de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, le second grief invoqué par la Commission, relatif au régime des opérations intéressant les comptes- titres.

— Sur les motifs justificatifs invoqués par le gouvernement autrichien

103. Pour justifier la mise en œuvre tardive de l'obligation d'identification des clients en ce qui concerne les comptes-titres, le gouvernement défendeur invoque essentiellement deux arguments: la protection de la confiance légitime et le risque de fuite des capitaux vers des pays tiers.

104. Aucun de ces motifs justificatifs ne fait partie de ceux que le traité CE admet comme restrictions possibles au droit d'établissement ou — du point de vue du marché intérieur — à la liberté de circulation des marchandises. En réalité, les motifs invoqués par le gouvernement autrichien pour justifier sa décision de n'imposer la suppression de l'anonymat des comptes-titres qu'à partir du 1er août 1996 ont trait à des difficultés internes — le respect des exigences des épargnants — rendant inopportune l'extension rétroactive de la nou-

velle réglementation des comptes-titres. Ces difficultés ne correspondent cependant pas à la notion — forgée par la jurisprudence de la Cour — d'« impossibilité absolue » [109] de se conformer à une obligation communautaire, seule circonstance de nature à justifier le manquement d'un État membre. Ces arguments ne peuvent donc être considérés comme des excuses valables.

105. En particulier, nous trouvons incohérent l'argument du gouvernement autrichien concernant la protection de la confiance légitime. Tout d'abord, selon la jurisprudence [110], peuvent se prévaloir de ce principe les opérateurs économiques dont les intérêts sont lésés par des actes communautaires, mais non, en principe, les États membres qui se voient reprocher un manquement aux obligations résultant de tels actes, avec pour seule exception le cas particulier de la répétition des aides indûment versées [111], ce qui n'est pas le cas dans la présente affaire. Ensuite, l'arrêt Tögel [112], cité par le gouvernement autrichien dans la duplique, ne va pas à l'encontre de la jurisprudence précitée puisqu'il énonce que, en cas de défaut de transposition d'une directive à l'expiration du délai prévu, la juridiction nationale doit, dans la mesure du possible, veiller à ce que l'interprétation de la loi nationale soit conforme à la directive [113], ainsi que l'a affirmé une jurisprudence constante [114]. Ajoutons que, dans la présente affaire, nous doutons fortement que le besoin pour l'épargnant d'un maintien de l'anonymat des comptes-titres puisse constituer un intérêt susceptible d'être protégé, spécialement à la lumière des éventuelles implications criminelles que l'anonymat des comptes bancaires risque *objectivement* de favoriser. Le même épargnant savait, du reste, que, à la date du 1er janvier 1995, la république d'Autriche serait tenue de prévoir l'identification des clients pour *toutes* les relations d'affaires existant à partir de cette date.

106. Nous considérons à plus forte raison inacceptable l'argument du gouvernement autrichien relatif à l'éventuelle fuite des capitaux vers d'hypothétiques paradis fiscaux, que l'élimination rétroactive des comptes-titres anonymes pourrait entraîner. Comme l'observe à cet égard la Commission [115], sans être contredite, on ne comprend pas en effet quel pourrait être le motif économique susceptible de conduire des épargnants honnêtes, en cas

109 — Arrêt du 15 janvier 1986, Commission/Belgique (52/84, Rec. p. 89, point 16). Voir, également, l'arrêt du 2 février 1988, Commission/Pays-Bas (213/85, Rec. p. 281, point 22).

110 — Voir, entre autres, les arrêts du 28 avril 1988, Mulder (120/86, Rec. p. 2321, point 27); du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 57), et du 26 novembre 1996, T. Port (C-68/95, Rec. p. I-6065, point 40).

111 — Voir, entre autres, les arrêts du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a. (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 33), et du 20 mars 1997, Alcan Deutschland (C-24/95, Rec. p. I-1591, point 38).

112 — Arrêt du 24 septembre 1998 (C-76/97, Rec. p. I-5357). Le secteur intéressé est celui des procédures de recours en matière d'adjudication de marchés publics de travaux et de fournitures.

113 — Ibidem, point 28.

114 — Voir, en particulier, l'arrêt du 13 novembre 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135, point 8).

115 — Réplique, point 42.

de suppression du seul régime de l'anonymat des comptes-titres, à détourner leurs capitaux de l'Autriche vers d'autres destinations, si les conditions de rémunération des capitaux investis en valeurs mobilières restent inchangées. Si, en revanche, le gouvernement autrichien fait allusion au fait que d'éventuels capitaux sales «parqués» sur les comptes anonymes pourraient se volatiliser rapidement en cas de modification rétroactive du régime de l'anonymat, dans ce cas, les difficultés mises en avant par ce gouvernement ne peuvent en aucun cas être prises en considération.

Sur les dépens

107. Conformément à l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement de procédure, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs de demande. Dans la mesure où nous proposons de ne faire droit qu'à une partie du recours de la Commission, nous estimons que chacune des parties doit supporter ses propres dépens.

Conclusions

108. Sur le fondement des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur de prétendus manquements au droit communautaire imputés à la république d'Autriche au titre d'une période antérieure à la date d'adhésion de cette dernière à l'Union européenne.

2) L'exception d'illégalité soulevée par le gouvernement autrichien est irrecevable.

3) La république d'Autriche a manqué aux obligations découlant de l'article 3, paragraphes 1 et 5, de la directive 91/308/CEE du Conseil, du 10 juin 1991, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, provenant d'activités illicites, en:

— ne prévoyant pas, avec effet à compter du 1er janvier 1995, l'identification des clients résidents à l'occasion de l'ouverture des comptes d'épargne en ATS;

— ne prévoyant l'identification des clients à l'occasion de l'ouverture des comptes-titres qu'avec effet à compter du 1er janvier 1996.

4) Le recours est rejeté pour le surplus.

5) Chacune des parties supportera ses propres dépens.»