Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

16 juillet 2015*

«Renvoi préjudiciel — Règlement (CE) nº 1889/2005 — Contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne — Articles 3 et 9 — Obligation de déclaration — Violation — Sanctions — Proportionnalité»

Dans l'affaire C-255/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Hongrie), par décision du 19 mai 2014, parvenue à la Cour le 27 mai 2014, dans la procédure

Robert Michal Chmielewski

contre

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur), président de chambre, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça et C. Lycourgos, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 mars 2015,

considérant les observations présentées:

— pour la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, par M. B. Gyenge, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hongrois, par MM. M. Z. Fehér et G. Koós ainsi que par M^me^ M. M. Tátrai, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement belge, par M. J.-C. Halleux ainsi que par M^mes^ M. Jacobs et C. Pochet, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par M^me^ A. Gavela Llopis, en qualité d'agent,

* Langue de procédure: le hongrois.

— pour le gouvernement italien, par M^me^ G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. P. Gentili, avvocato dello Stato,

— pour la Commission européenne, par M^me^ L. Grønfeldt et M. A. Sipos, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 mai 2015,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 65 TFUE et 9 du règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté (JO L 309, p. 9).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Chmielewski à la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (direction générale des douanes et des finances pour la région de Del-alföld de l'administration nationale des impôts et des douanes) au sujet de l'amende qui lui a été infligée par cette dernière pour avoir omis de déclarer la somme d'argent liquide qu'il transportait lors de son entrée sur le territoire de l'Union européenne.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Les considérants 1 à 3, 5, 6 et 13 du règlement n° 1889/2005 sont libellés comme suit:

«(1) Une des missions de la Communauté consiste à promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques par l'intermédiaire de l'établissement d'un marché commun et d'une union économique et monétaire. Le marché intérieur comporte, à cette fin, un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée.

(2) L'introduction du produit d'activités illicites dans le système financier et l'investissement de ce produit une fois blanchi nuisent au développement économique sain et durable. En conséquence, 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 [JO L 166, p. 77] a instauré un mécanisme communautaire de contrôle des transactions effectuées à travers des établissements de crédit, des institutions financières et certaines professions, afin de prévenir le blanchiment d'argent. Étant donné que la mise en œuvre dudit mécanisme risque de conduire à un accroissement des mouvements d'argent liquide effectués à des fins illicites, il y a lieu de compléter la directive [91/308] par un système de contrôle de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté.

(3) À ce jour, seuls quelques États membres mettent en œuvre de tels systèmes de contrôle, sur la base de leur législation. Les différences entre les législations sont préjudiciables au bon fonctionnement du marché intérieur. Il y a dès lors lieu d'harmoniser les éléments fondamentaux, au niveau communautaire, afin d'assurer un niveau de contrôle équivalent des mouvements d'argent liquide franchissant les frontières de la Communauté. Une telle harmonisation ne doit cependant pas affecter la possibilité, pour les États membres, d'exercer, conformément aux dispositions actuelles du traité, des contrôles nationaux sur les mouvements d'argent liquide au sein de la Communauté.

[...]

(5) En conséquence, l'argent liquide transporté par une personne physique entrant ou sortant de la Communauté doit être soumis au principe de la déclaration obligatoire. Ce principe permettrait aux autorités douanières de collecter des informations sur de tels mouvements d'argent liquide et, le cas échéant, de les transmettre à d'autres autorités. [...]

(6) Compte tenu de son but préventif et de son caractère dissuasif, l'obligation de déclaration devrait être remplie au moment de l'entrée ou de la sortie de la Communauté. Toutefois, afin de concentrer l'action des autorités sur des mouvements d'argent liquide significatifs, seuls les mouvements d'un montant égal ou supérieur à 10 000 EUR devraient être soumis à une telle obligation. Il y a également lieu de préciser que l'obligation de déclaration s'impose à la personne physique transportant l'argent liquide, que cette personne en soit ou non propriétaire.

[...]

(13) Les pouvoirs des autorités compétentes devraient être complétés par l'obligation faite aux États membres de prévoir des sanctions. Il n'y a, toutefois, lieu de prévoir des sanctions qu'en cas d'omission de la déclaration prévue par le présent règlement.»

4 Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de ce règlement:

«Le présent règlement complète les dispositions de la directive [91/308] concernant les transactions effectuées à travers les institutions financières, les établissements de crédit et certaines professions, en établissant des règles harmonisées concernant le contrôle, par les autorités compétentes, des mouvements d'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté.»

5 L'article 3 dudit règlement dispose:

«1. Toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté avec au moins 10 000 euros en argent liquide déclare la somme transportée aux autorités compétentes de l'État membre par lequel elle entre ou sort de la Communauté, conformément au présent règlement. L'obligation de déclaration n'est pas réputée exécutée si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes.

2. La déclaration visée au paragraphe 1 contient des informations sur:

[...]

e) la provenance de cet argent liquide et l'usage qu'il est prévu d'en faire;

[...]»

6 L'article 4, paragraphe 2, du même règlement énonce:

«En cas de non-respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3, l'argent liquide peut être retenu par décision administrative, conformément aux conditions fixées par la législation nationale.»

7 L'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1889/2005 prévoit:

«Chaque État membre introduit des sanctions applicables en cas de non exécution de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.»

Le droit hongrois

8 En vertu de l'article 1er de la loi nº XLVIII de 2007, adoptée aux fins de l'exécution du [règlement nº 1889/2005], dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la «loi nº XLVIII»), l'administration des douanes est compétente pour l'exécution du règlement nº 1889/2005.

9 L'article 3 de la loi nº XLVIII prévoit que, aux fins du contrôle de la circulation d'argent liquide, l'administration des douanes est autorisée, dans le cadre de ses compétences douanières, à contrôler les personnes physiques, leurs bagages et leurs moyens de transport pour vérifier l'accomplissement de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 dudit règlement.

10 L'article 5/A, paragraphe 1, de la loi nº XLVIII dispose:

«Toute personne physique entrant ou sortant de la Communauté qui remplit de façon incorrecte ou incomplète l'obligation de déclaration prévue à l'article 3, paragraphe 1, du règlement [nº 1889/2005], concernant l'argent liquide qu'elle transporte, tel que défini à l'article 2, paragraphe 2, [de ce] règlement, ou qui ne la remplit pas du tout, doit, en application de l'article 9 [dudit] règlement, s'acquitter sur place d'une amende fixée en [forints hongrois (HUF)] d'un montant équivalent

a) à 10 % de la somme d'argent liquide en sa possession, lorsque celle-ci est égale ou supérieure à 10 000 euros, mais n'excède pas 20 000 euros,

b) à 40 % de la somme d'argent liquide en sa possession, lorsque celle-ci est supérieure à 20 000 euros, mais n'excède pas 50 000 euros,

c) à 60 % de la somme d'argent liquide en sa possession, lorsque celle-ci est supérieure à 50 000 euros.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Le 9 août 2012, M. Chmielewski est entré sur le territoire hongrois en provenance de Serbie, sans déclarer la somme d'argent liquide qu'il transportait, à savoir un montant total de 147 492 euros, composée de 249 150 leva bulgares (BGN), de 30 000 livres turques (TRY) et de 29 394 lei roumains (RON).

12 Par une décision du 4 octobre 2013, la Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága a condamné M. Chmielewski au paiement d'une amende administrative de 24 532 000 HUF au motif que celui-ci n'avait pas respecté l'obligation lui incombant en vertu du règlement nº 1889/2005 et de la loi nº XLVIII, puisqu'il avait omis de déclarer ladite somme lors de son entrée sur le territoire de l'Union.

13 M. Chmielewski a introduit un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi en faisant notamment valoir que les dispositions de la loi nº XLVIII étaient contraires au droit de l'Union.

14 C'est dans ces conditions que le Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (tribunal des affaires administratives et du travail de Kecskemét) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le montant de l'amende administrative fixée en application de l'article 5/A de la loi nº XLVIII [...], adoptée aux fins de l'exécution du règlement nº 1889/2005, est-il conforme à l'exigence imposée par l'article 9, paragraphe 1, [de ce règlement], à savoir que la sanction introduite par le droit national doit être effective, dissuasive, tout en étant proportionnée par rapport à l'infraction commise et au but à atteindre?

2) L'article 5/A de la loi nº XLVIII n'est-il pas, en raison du montant de l'amende qu'il prévoit, contraire à l'interdiction des restrictions déguisées à la libre circulation des capitaux, prévue à l'article 65, paragraphe 3, [TFUE] et au traité [UE]?»

Sur les questions préjudicielles

15 Par ses questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 65, paragraphe 3, TFUE et 9, paragraphe 1, du règlement nº 1889/2005 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, pour sanctionner une violation de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 de ce règlement, impose le paiement d'une amende administrative dont le montant correspond à 60 % de la somme d'argent liquide non déclarée, lorsque cette somme est supérieure à 50 000 euros.

16 Dans la mesure où le règlement nº 1889/2005 établit des règles harmonisées concernant le contrôle des mouvements d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union, il y a lieu d'examiner la réglementation en cause au principal d'abord au regard des dispositions de ce règlement.

17 Ainsi qu'il résulte de l'article 1er, paragraphe 1, dudit règlement, lu en combinaison avec les considérants 1 à 3 du même règlement, ce dernier a, dans le contexte de la promotion d'un développement économique harmonieux, équilibré et durable dans l'ensemble de l'Union, pour objectif de compléter les dispositions de la directive 91/308 en établissant des règles harmonisées concernant le contrôle des mouvements d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union.

18 Conformément aux considérants 2, 5 et 6 du règlement nº 1889/2005, celui-ci vise ainsi à prévenir, à dissuader et à éviter l'introduction du produit d'activités illicites dans le système financier ainsi que l'investissement de ce produit une fois blanchi par la mise en place, notamment, d'un principe de déclaration obligatoire de tels mouvements permettant de collecter des informations sur ceux-ci.

19 À cet effet, l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement prévoit l'obligation, pour toute personne physique entrant ou sortant de l'Union et transportant un montant d'argent liquide égal ou supérieur à 10 000 euros, de déclarer ce montant.

20 En vertu de l'article 9, paragraphe 1, dudit règlement, chaque État membre doit prévoir des sanctions applicables en cas de non-respect de cette obligation de déclaration. Selon cette disposition, les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

21 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, en l'absence d'harmonisation de la législation de l'Union dans le domaine des sanctions applicables en cas d'inobservation des conditions prévues par un régime institué par cette législation, les États membres sont compétents pour choisir les sanctions qui leur semblent appropriées. Ils sont toutefois tenus d'exercer leur compétence dans le respect du droit de l'Union et de ses principes généraux et, par conséquent, dans le respect du principe de proportionnalité (voir arrêts Ntionik et Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, point 53, et Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, point 23).

22 En particulier, les mesures administratives ou répressives permises par une législation nationale ne doivent pas excéder les limites de ce qui est nécessaire à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par cette législation (voir arrêts Ntionik et Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, point 54, ainsi que Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, points 24 et 53).

23 Dans ce contexte, la Cour a précisé que la rigueur des sanctions doit être en adéquation avec la gravité des violations qu'elles répriment, notamment en assurant un effet réellement dissuasif, tout en respectant le principe général de proportionnalité (voir arrêts Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, point 63, et LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, point 45).

24 S'agissant du litige au principal, il y a lieu de relever que le caractère effectif et dissuasif des sanctions prévues à l'article 5/A de la loi nº XLVIII n'a été contesté ni devant la juridiction de renvoi ni devant la Cour.

25 Dans ce contexte, il suffit de constater que des sanctions telles que celles en cause au principal apparaissent comme étant propres à atteindre les objectifs poursuivis par le règlement nº 1889/2005 et à assurer une mise en œuvre effective de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 de ce règlement, puisqu'elles sont de nature à dissuader les personnes concernées de violer cette obligation.

26 Par ailleurs, un système en vertu duquel le montant des sanctions visées à l'article 9 dudit règlement varie en fonction de celui de la somme d'argent liquide non déclarée n'apparaît pas, en principe, comme étant disproportionné en soi.

27 S'agissant de la proportionnalité des sanctions prévues par la réglementation en cause au principal, il convient de relever que le montant des amendes prévues par celle-ci est progressif en fonction de l'importance de la somme d'argent liquide non déclarée.

28 Contrairement à ce que soutient la Commission européenne, la condition de proportionnalité à laquelle doivent satisfaire les sanctions introduites par les États membres en application de l'article 9 du règlement nº 1889/2005 n'impose pas que les autorités compétentes doivent tenir compte des circonstances concrètes et particulières de chaque cas.

29 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 79 à 81 de ses conclusions, en vertu de l'article 9, paragraphe 1, dudit règlement, les États membres disposent d'une marge d'appréciation concernant le choix des sanctions qu'ils adoptent afin d'assurer le respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 du même règlement, étant entendu qu'une violation de cette obligation doit pouvoir être sanctionnée de manière simple, effective et efficace, et ce sans que les autorités compétentes aient nécessairement à tenir compte d'autres circonstances, telles que l'intentionnalité ou la récidive.

30 Toutefois, compte tenu de la nature de l'infraction concernée, à savoir une violation de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 du règlement nº 1889/2005, une amende dont le montant correspond à 60 % de la somme d'argent liquide non déclarée, lorsque cette somme est supérieure à 50 000 euros, n'apparaît pas comme étant proportionnée. En effet, une telle amende va au-delà des limites de ce qui est nécessaire pour garantir le respect de cette obligation et assurer la réalisation des objectifs poursuivis par ce règlement.

31 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la sanction prévue à l'article 9 du règlement nº 1889/2005 vise non pas à sanctionner d'éventuelles activités frauduleuses ou illicites, mais uniquement une violation de ladite obligation.

32 Dans ce contexte, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des considérants 3 et 15 dudit règlement, ce dernier vise à assurer un contrôle plus efficace des mouvements d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union, afin d'empêcher l'introduction du produit d'activités illicites dans le système financier, tout en respectant les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

33 Il convient de relever également que l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1889/2005 prévoit la possibilité de retenir, par décision administrative et conformément aux conditions fixées par la législation nationale, l'argent liquide n'ayant pas fait l'objet de la déclaration prévue à l'article 3 de ce règlement, notamment en vue de permettre aux autorités compétentes d'effectuer les contrôles et les vérifications nécessaires relatifs à la provenance de cet argent liquide, l'usage qu'il est prévu d'en faire et la destination de celui-ci. Ainsi, une sanction qui consisterait en une amende d'un montant inférieur, combinée à une mesure de rétention de l'argent liquide n'ayant pas été déclaré,

conformément à cet article 3, serait susceptible d'atteindre les objectifs poursuivis par ledit règlement sans excéder les limites de ce qui est nécessaire à cet effet. En l'occurrence, il ressort du dossier soumis à la Cour que la réglementation en cause au principal ne prévoit pas une telle possibilité.

34 Compte tenu des considérations qui précèdent, il n'y a pas lieu d'examiner l'existence d'une restriction au sens de l'article 65, paragraphe 3, TFUE.

35 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1889/2005 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, pour sanctionner une violation de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 de ce règlement, impose le paiement d'une amende administrative dont le montant correspond à 60 % de la somme d'argent liquide non déclarée, lorsque cette somme est supérieure à 50 000 euros.

Sur les dépens

36 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

L'article 9, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui, pour sanctionner une violation de l'obligation de déclaration prévue à l'article 3 de ce règlement, impose le paiement d'une amende administrative dont le montant correspond à 60 % de la somme d'argent liquide non déclarée, lorsque cette somme est supérieure à 50 000 euros.

Signatures