

ARRÊT DE LA COUR

14 mars 2000 *

Dans l'affaire C-54/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Conseil d'État (France) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Association Église de scientologie de Paris,

Scientology International Reserves Trust

et

Premier ministre,

une décision préjudicielle sur l'interprétation de l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité CE [devenu article 58, paragraphe 1, sous b), CE],

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward et R. Schintgen, présidents de chambre, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet et V. Skouris, juges,

avocat général: M.A. Saggio,

greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

- pour l'association Église de scientologie de Paris et le Scientology International Reserves Trust, par M^{es} E. Piwnica et J. Molinié, avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation,

- pour le gouvernement français, par MM. R. Abraham, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, et S. Seam, secrétaire des affaires étrangères à la direction des affaires juridiques du même ministère, en qualité d'agents,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} M. Patakia, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement français, représenté par MM. R. Abraham et S. Seam, du gouvernement hellénique, représenté par

M. F. Spathopoulos, chef du service juridique du ministère de l'Économie, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M^{me} M. Patakia, à l'audience du 7 septembre 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 octobre 1999,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par décision du 6 janvier 1999, parvenue à la Cour le 16 février suivant, le Conseil d'État a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité CE [devenu article 58 paragraphe 1, sous b), CE].

- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant l'association Église de scientologie de Paris, association de droit français, et le Scientology International Reserves Trust, trust britannique constitué, au Premier ministre français au sujet de la décision implicite de ce dernier de rejeter leur demande d'abrogation des dispositions relatives au régime d'autorisation préalable prévu par la réglementation française pour certaines catégories d'investissements directs étrangers.

Le cadre juridique communautaire

- 3 L'article 73 B, paragraphe 1, du traité CE (devenu article 56, paragraphe 1, CE) dispose:

« Dans le cadre des dispositions du présent chapitre, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites. »

- 4 L'article 73 D du traité énonce:

« 1. L'article 73 B ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres:

a) ...

b) de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.

2. ...

3. Les mesures et procédures visées aux paragraphes 1 et 2 ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements telle que définie à l'article 73 B.»

La réglementation française

- 5 L'article 1^{er} de la loi n° 66-1008, du 28 décembre 1966, relative aux relations financières avec l'étranger (ci-après la «loi n° 66-1008»), prévoit:

«Les relations financières entre la France et l'étranger sont libres. Cette liberté s'exerce selon les modalités prévues par la présente loi, dans le respect des engagements internationaux souscrits par la France.»

- 6 L'article 3, 1^o, sous c), de la loi n° 66-1008 précise:

«Le gouvernement peut, pour assurer la défense des intérêts nationaux et par décret pris sur rapport du ministre de l'Économie et des Finances:

1^o soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle:

...

c) la constitution et la liquidation des investissements étrangers en France;

... »

- 7 L'article 5-1, I, 1^o, de la loi n^o 66-1008, introduit par la loi n^o 96-109, du 14 février 1996, relative aux relations financières avec l'étranger en ce qui concerne les investissements étrangers en France, dispose:

«Le ministre chargé de l'économie, s'il constate qu'un investissement étranger est ou a été réalisé dans des activités participant en France, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique, ou qu'un investissement étranger est de nature à mettre en cause l'ordre public, la santé publique ou la sécurité publique ou qu'il est réalisé dans des activités de recherche, de production ou de commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre, en l'absence de demande d'autorisation préalable exigée sur le fondement du c du 1^o de l'article 3 de la présente loi ou malgré un refus d'autorisation ou sans qu'il soit satisfait aux conditions dont l'autorisation est assortie, peut enjoindre à l'investisseur de ne pas donner suite à l'opération, ou de modifier ou de faire rétablir à ses frais la situation antérieure.

Cette injonction ne peut intervenir qu'après l'envoi d'une mise en demeure à l'investisseur de faire connaître ses observations dans un délai de quinze jours.»

- 8 L'article 11 du décret n^o 89-938, du 29 décembre 1989, pris pour l'application de l'article 3 de la loi n^o 66-1008, modifié par le décret n^o 96-117, du 14 février 1996 (ci-après le «décret n^o 89-938»), prévoit:

«Les investissements directs étrangers réalisés en France sont libres. Ces investissements font l'objet, lors de leur réalisation, d'une déclaration administrative.»

9 Aux termes de l'article 11 bis du décret n° 89-938:

« Le régime défini à l'article 11 ne s'applique pas aux investissements visés au 1° du I de l'article 5-1 de la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966 relative aux relations financières avec l'étranger, modifiée notamment par la loi n° 96-109 du 14 février 1996. »

10 L'article 12 du décret n° 89-938 ajoute:

« Les investissements directs étrangers réalisés en France relevant de l'article 11 bis sont soumis à l'autorisation préalable du ministre chargé de l'économie. Cette autorisation est réputée acquise un mois après la réception de la déclaration d'investissement présentée au ministre chargé de l'économie, sauf si celui-ci a, dans ce même délai, prononcé l'ajournement de l'opération concernée. Le ministre chargé de l'économie peut renoncer au droit d'ajournement avant l'expiration du délai fixé par le présent article. »

11 L'article 13 du décret n° 89-938 précise qu'un certain nombre d'investissements directs sont dispensés de la déclaration administrative et de l'autorisation préalable prévues aux articles 11 et 12, par exemple la création de sociétés, de succursales, ou d'entreprises nouvelles, les opérations d'investissements directs réalisés entre les sociétés appartenant toutes au même groupe, les opérations d'investissements directs réalisés, dans la limite d'un montant de 10 millions de FRF, dans des entreprises artisanales, de commerce de détail et d'hôtellerie, ainsi que les acquisitions de terres agricoles.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 12 Le 1^{er} février 1996, les requérants au principal ont demandé au Premier ministre d'abroger certaines dispositions réglementaires prévoyant un régime d'autorisation préalable des investissements directs étrangers. Constatant par la suite que les modifications réglementaires intervenues le 14 février 1996 maintenaient un régime d'autorisation préalable, ils ont considéré qu'il s'agissait d'une décision du Premier ministre s'apparentant à un rejet de leur demande et ont contesté ladite décision pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État. À l'appui de leur recours, ils ont invoqué la méconnaissance des règles communautaires relatives à la libre circulation des capitaux.
- 13 Estimant qu'il existait des doutes sur l'interprétation à donner à l'article 73 D du traité, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les stipulations de l'article 73 D du traité du 25 mars 1957, modifié, instituant la Communauté européenne, selon lesquelles l'interdiction de toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre États membres ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres 'de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique', permettent[-elles] à un État membre, en dérogation au régime de totale liberté ou de déclaration applicable aux investissements étrangers sur son territoire, de maintenir un régime d'autorisation préalable pour les investissements de nature à mettre en cause l'ordre public, la santé publique ou la sécurité publique, étant précisé que cette autorisation est réputée acquise un mois après la réception de la déclaration d'investissement présentée au ministre, sauf si celui-ci a, dans le même délai, prononcé l'ajournement de l'opération concernée? »

- 14 Il convient de constater qu'une disposition nationale qui subordonne un investissement direct étranger à une autorisation préalable constitue une restriction aux mouvements de capitaux au sens de l'article 73 B, paragraphe 1, du traité (voir, en ce sens, arrêt du 14 décembre 1995, *Sanz de Lera e.a.*, C-163/94, C-165/94 et C-250/94, Rec. p. I-4821, points 24 et 25).

- 15 Une telle disposition demeure une restriction même si, comme dans l'espèce au principal, l'autorisation est réputée acquise un mois après la réception de la demande lorsque l'autorité compétente ne prononce pas l'ajournement de l'opération concernée dans le même délai. De même, il est indifférent que, comme l'affirme en l'espèce le gouvernement français, le non-respect de l'obligation de demander une autorisation préalable ne soit assorti d'aucune sanction.
- 16 La question qui se pose est donc de savoir si l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité, en vertu duquel l'article 73 B du traité ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membre de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique, permet une réglementation nationale, telle celle en cause au principal, qui se limite à exiger une autorisation préalable pour les investissements directs étrangers de nature à mettre en cause l'ordre public ou la sécurité publique.
- 17 À cet égard, en premier lieu, si, pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique, il n'en reste pas moins que, dans le contexte communautaire, et notamment en tant que dérogation au principe fondamental de la libre circulation des capitaux, ces motifs doivent être entendus strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté (voir, en ce sens, arrêt du 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, points 26 et 27). Ainsi, l'ordre public et la sécurité publique ne peuvent être invoqués qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (voir, en ce sens, arrêts Rutili, précité, point 28, et du 19 janvier 1999, Calfa, C-348/96, Rec. p. I-11, point 21). Ces motifs ne sauraient, en outre, être détournés de leur fonction propre pour servir, en fait, à des fins purement économiques (voir, en ce sens, l'arrêt Rutili, précité, point 30). De plus, toute personne frappée par une mesure restrictive fondée sur une telle dérogation doit pouvoir jouir d'une voie de recours (voir, en ce sens, arrêt du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, points 14 et 15).

- 18 En second lieu, il convient de relever que des mesures restrictives de la libre circulation des capitaux ne peuvent être justifiées par des motifs liés à l'ordre public et à la sécurité publique que si elles sont nécessaires pour la protection des intérêts qu'elles visent à garantir et seulement dans la mesure où ces objectifs ne peuvent être atteints par des mesures moins restrictives (voir, en ce sens, arrêt *Sanz de Lera e.a.*, précité, point 23).
- 19 Cependant, si la Cour a constaté, dans ses arrêts du 23 février 1995, *Bordessa e.a.* (C-358/93 et C-416/93, Rec. p. I-361), et *Sanz de Lera e.a.*, précité, qui concernaient l'exportation de devises, que les régimes d'autorisation préalable n'étaient pas, dans les circonstances propres à ces espèces, nécessaires afin de permettre aux autorités nationales d'effectuer un contrôle pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements et que, dès lors, ces régimes constituaient des restrictions contraires à l'article 73 B du traité, elle n'a pas pour autant jugé qu'un régime d'autorisation préalable ne pourrait jamais être justifié, notamment si une telle autorisation était effectivement nécessaire pour la protection de l'ordre public ou de la sécurité publique (voir arrêt du 1^{er} juin 1999, *Konle*, C-302/97, Rec. p. I-3099, points 45 et 46).
- 20 En effet, s'agissant des investissements directs étrangers, la difficulté d'identifier et de bloquer les capitaux une fois qu'ils sont entrés dans un État membre peut rendre nécessaire d'empêcher dès l'origine les opérations qui porteraient atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique. Il en résulte que, dans le cas d'investissements directs étrangers présentant une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique, un régime de déclaration préalable peut se révéler insuffisant pour parer à une telle menace.
- 21 Toutefois, dans l'affaire au principal, le régime en cause est caractérisé par le fait que l'autorisation préalable est exigée pour tout investissement direct étranger «de nature à mettre en cause l'ordre public et la sécurité publique», sans autre

précision. Ainsi, il n'est aucunement indiqué aux investisseurs concernés quelles sont les circonstances spécifiques dans lesquelles une autorisation préalable est nécessaire.

- 22 Une telle indétermination ne permet pas aux particuliers de connaître l'étendue de leurs droits et leurs obligations découlant de l'article 73 B du traité. Dans ces conditions, le régime institué est contraire au principe de sécurité juridique.
- 23 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas un régime d'autorisation préalable pour les investissements directs étrangers qui se limite à définir de façon générale les investissements concernés comme des investissements de nature à mettre en cause l'ordre public et la sécurité publique, de sorte que les intéressés ne sont pas en mesure de connaître les circonstances spécifiques dans lesquelles une autorisation préalable est nécessaire.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Conseil d'État, par décision du 6 janvier 1999, dit pour droit:

L'article 73 D, paragraphe 1, sous b), du traité CE [devenu article 58, paragraphe 1, sous b), CE] doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas un régime d'autorisation préalable pour les investissements directs étrangers qui se limite à définir de façon générale les investissements concernés comme des investissements de nature à mettre en cause l'ordre public et la sécurité publique, de sorte que les intéressés ne sont pas en mesure de connaître les circonstances spécifiques dans lesquelles une autorisation préalable est nécessaire.

Rodríguez Iglesias	Moitinho de Almeida	
Edward	Schintgen	Kapteyn
Gulmann	Puissochet	Hirsch
Ragnemalm	Wathelet	Skouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 mars 2000.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias