

ORDONANȚA CURȚII (Camera a noua)

19 decembrie 2019(*)

„Trimitere preliminară – Articolul 99 din Regulamentul de procedură al Curții – Controlul numerarului la intrarea sau la ieșirea din Uniunea Europeană – Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 – Domeniu de aplicare – Articolele 63 și 65 TFUE – Libera circulație a capitalurilor – Transportul unor sume importante de numerar la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul unui stat membru – Obligația de declarare – Sancțiuni – Amendă și confiscare în beneficiul statului a sumei nedeclarate care depășește 10 000 de euro – Proportionalitate”

În cauza C-679/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunalul Ilfov (România), prin decizia din 2 septembrie 2019, primită de Curte la 12 septembrie 2019, în procedura

NL

împotriva

Direcției Generale Regionale a Finanțelor Publice București,

CURTEA (Camera a noua),

compusă din domnul S. Rodin, președinte de cameră, și domnii M. Vilaras (raportor) și N. Piçarra, judecători,

avocat general: domnul G. Hogan,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere decizia luată, după ascultarea avocatului general, de a se pronunța prin ordonanță motivată, în conformitate cu articolul 99 din Regulamentul de procedură al Curții,

dă prezenta

Ordonanță

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1889/2005 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 octombrie 2005 privind controlul numerarului la intrarea sau ieșirea din Comunitate (JO 2005, L 309, p. 9, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 238).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între NL, pe de o parte, și Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice București, pe de altă parte, în legătură cu sancțiunile pe care aceasta din urmă le-a aplicat lui NL pentru motivul că a omis să declare suma de numerar de peste 10 000 de euro pe care o transporta la intrarea sa pe teritoriul român.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (2) și (3) ale Regulamentului nr. 1889/2005 au următorul cuprins:

- „(2) Introducerea veniturilor din activități ilegale în sistemul financiar și investirea acestora după spălarea banilor dăunează dezvoltării economice sănătoase și durabile. În consecință, Directiva 91/308/CEE a Consiliului din 10 iunie 1991 privind prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul spălării banilor [(JO 1991, L 166, p. 77, Ediție specială, 09/vol. 1, p. 103)] a instituit un mecanism comunitar de prevenire a spălării banilor prin monitorizarea tranzacțiilor efectuate prin instituții de credit și financiare, precum și anumite tipuri de profesii. Având în vedere riscul ca aplicarea acestui mecanism să ducă la o creștere a mișcărilor de numerar în scopuri ilegale, Directiva [91/308] ar trebui completată cu un sistem de control al numerarului care intră și iese din Comunitate.
- (3) În prezent, astfel de sisteme de control sunt aplicate numai de câteva state membre, în temeiul legislațiilor interne. Diferențele între legislații dăunează bunei funcționări a pieței interne. În consecință, elementele de bază ar trebui armonizate la nivel comunitar pentru a se asigura un nivel echivalent de control al mișcărilor de numerar care traversează frontierele Comunității. O astfel de armonizare nu ar trebui, cu toate acestea, să afecteze posibilitatea statelor membre de a aplica, în conformitate cu dispozițiile actuale ale tratatului, controale naționale privind mișcările de numerar din cadrul Comunității.”

- 4 Potrivit articolului 1 din acest regulament:

- „(1) Prezentul regulament completează dispozițiile Directivei [91/308] cu privire la tranzacțiile efectuate prin intermediul instituțiilor financiare și de credit și al anumitor profesii, stabilind norme armonizate pentru controlul intrărilor și ieșirilor de numerar din Comunitate, efectuat de către autoritățile competente.
- (2) Prezentul regulament nu aduce atingere măsurilor naționale de control al mișcărilor de numerar din cadrul Comunității, atunci când astfel de măsuri sunt luate în conformitate cu articolul [65 TFUE].”

- 5 Articolul 3 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede:

„Orice persoană fizică ce intră sau iese din Comunitate și transportă numerar în valoare de 10 000 [de euro] sau mai mult declară această sumă autorităților competente din statul membru prin care intră sau iese din Comunitate, în conformitate cu prezentul regulament. Obligația de declarare nu este îndeplinită în cazul în care informațiile furnizate sunt incorecte sau incomplete.”

- 6 Articolul 9 alineatul (1) din același regulament prevede:

„Fiecare stat membru prevede sancțiuni aplicabile în cazul nerespectării obligației de declarare prevăzute la articolul 3. Aceste sancțiuni sunt efective, proporționale și disuasive.”

Dreptul român

- 7 Potrivit articolului 156 alineatul (3) din Hotărârea Guvernului nr. 707 din 7 iunie 2006 pentru aprobarea Regulamentului de aplicare a Codului vamal al României (*Monitorul Oficial al României*, nr. 520 din 15 iunie 2006), numerarul prevăzut de Regulamentul nr. 1889/2005 se declară în toate cazurile în scris autorităților vamale, conform prevederilor acestui regulament.

- 8 Conform articolului 653 alineatul (1) litera i) din această hotărâre, neîndeplinirea de către persoanele fizice care trec frontiera română a obligației prevăzute la articolul 3 din Regulamentul nr. 1889/2005 de declarare în scris, la autoritatea vamală, a numerarului în valută sau în moneda națională care este egal sau depășește limita stabilită prin acest regulament, aflat asupra lor, în mijloacele de transport ori în bagajele însoțite sau neînsoțite, precum și în colete, constituie contravenție și se sancționează cu amendă de la 3 000 la 8 000 de lei românești (RON) (aproximativ 633-1 685 de euro). Această dispoziție precizează că numerarul nedeclarat care depășește limita stabilită de Regulamentul nr. 1889/2005 se confiscă.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 9 La 16 august 2017, NL a călătorit cu avionul, de la Tel Aviv (Israel) către Sofia (Bulgaria), pentru a efectua operațiuni de schimb valutar. La intrarea pe teritoriul bulgar, acesta a declarat numerarul pe care îl transporta.
- 10 În aceeași zi, a călătorit apoi cu avionul de la Sofia către București (România). Pe fluxul de ieșire al aeroportului român, s-a încadrat pe culoarul verde de vămire semnalat cu panoul „Nimic de declarat”, fără a declara numerarul pe care îl transporta, rezultat în urma derulării operațiunilor de schimb valutar pe teritoriul bulgar. În consecință, autoritățile vamale au întocmit un proces-verbal de contravenție, prin care NL a fost sancționat cu amendă în cuantum de 3 000 RON (aproximativ 633 de euro) și i s-a confiscat suma nedeclarată de 240 000 de leva bulgărești (BGN) (aproximativ 120 000 de euro), cu alte cuvinte întreaga sumă transportată care depășește 10 000 de euro.
- 11 La 1 septembrie 2017, NL a sesizat Judecătoria Buftea (România) cu o acțiune prin care a solicitat, cu titlu principal, anularea procesului-verbal de contravenție din 16 august 2017 și, în subsidiar, anularea măsurii complementare a confiscării.
- 12 Cererea acestuia a fost respinsă prin Hotărârea din 6 martie 2018. La 20 aprilie 2018, NL a declarat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere, Tribunalul Ilfov (România).
- 13 În fața acestei instanțe, NL arată că Judecătoria Buftea nu a respectat principiul supremației dreptului Uniunii, pentru motivul că măsura confiscării numerarului nedeclarat în scris care depășește limita stabilită prin Regulamentul nr. 1889/2005, prevăzută de dreptul românesc, nu constituie o sancțiune proporțională, depășind ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor acestui regulament. Astfel, instanța de prim grad ar fi trebuit să înlăture norma națională neconformă cu dreptul Uniunii.
- 14 În aceste condiții Tribunalul Ilfov a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 1889/2005] trebuie interpretat în sensul că se opune unei sancțiuni precum cea prevăzută [în dreptul românesc], care prevede că numerarul nedeclarat în scris în fața autorităților vamale care depășește limita stabilită de 10 000 de euro se confiscă în întregime și cu titlu definitiv?
- 2) Articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul [nr. 1889/2005] trebuie interpretat în sensul că se opune aplicării de către statele membre a unei sancțiuni contravenționale de confiscare în întregime a sumei nedeclarate, în absența unei verificări prealabile sau ulterioare privind proveniența sau destinația sumelor și independent de proveniența sau destinația acestora?”

Cu privire la întrebările preliminare

15 În temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură, atunci când răspunsul la o întrebare formulată cu titlu preliminar poate fi în mod clar dedus din jurisprudență sau atunci când răspunsul la întrebarea adresată nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile, Curtea, la propunerea judecătorului raportor și după ascultarea avocatului general, poate oricând să decidă să se pronunțe prin ordonanță motivată.

16 Este necesar ca în prezenta cauză să se aplice această dispoziție.

Observații introductive

17 Cele două întrebări, care trebuie analizate împreună, privesc interpretarea articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1889/2005 și, mai precis, chestiunea dacă această dispoziție se opune unei reglementări a unui stat membru care, pentru a sancționa neîndeplinirea obligației de a declara sume importante de numerar la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul acestui stat, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, confiscarea în beneficiul statului a sumei nedeclarate care depășește 10 000 de euro.

18 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite la articolul 267 TFUE, este de competența acestora din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. În plus, Curtea poate fi pusă în situația de a lua în considerare norme de drept al Uniunii la care instanța națională nu a făcut referire în enunțul întrebărilor sale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iulie 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, punctele 22 și 23, și Hotărârea din 13 octombrie 2016, M. și S., C-303/15, EU:C:2016:771, punctul 16, precum și jurisprudența citată).

19 În această privință, este necesar să se arate că instanța de trimitere pornește de la premisa că mișcarea de numerar în discuție în litigiul principal trebuie considerată ca intrând în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1889/2005.

20 Trebuie amintit în acest context că obligația de declarare enunțată la articolul 3 alineatul (1) din acest regulament revine doar persoanelor fizice care intră sau ies din Uniune cu numerar în valoare de 10 000 de euro sau mai mult. În plus, reiese din această dispoziție că declarația prevăzută de regulamentul menționat trebuie să fie efectuată de persoana fizică în cauză în fața autorităților competente din statul membru prin care intră sau iese din Uniune.

21 Deși regulamentul menționat nu definește noțiunea de „persoană fizică ce intră sau iese” din Uniune, Curtea a constatat deja că această noțiune nu este ambiguă și trebuie înțeleasă în sensul ei obișnuit, și anume ca referindu-se la deplasarea unei persoane fizice dintr-un loc care nu face parte din teritoriul Uniunii într-un loc care face parte din acest teritoriu sau din acest din urmă loc într-un loc care nu face parte din teritoriul respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 mai 2017, El Dakkak și Intercontinental, C-17/16, EU:C:2017:341, punctele 19-21).

22 În consecință, articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1889/2005 trebuie interpretat în sensul că orice persoană fizică ce intră, precum NL, în mod fizic pe teritoriul Uniunii cu o sumă de numerar de cel puțin 10 000 de euro este ținută să o declare autorităților competente din statul membru prin care această persoană intră în mod fizic pe teritoriul Uniunii.

23 În speță, din decizia de trimitere reiese că NL a intrat pe teritoriul Uniunii prin aeroportul din Sofia. În consecință, potrivit regulamentului menționat, avea obligația să declare suma importantă de numerar pe care o transporta nu autorităților române, ci autorităților competente bulgare, ceea ce a făcut.

- 24 Cu toate acestea, Curtea a statuat deja că Regulamentul nr. 1889/2005 nu se opune, în principiu, unei reglementări a unui stat membru care impune alte obligații de declarare decât cele pe care le prevede regulamentul menționat (Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 33).
- 25 Astfel, rezultă din articolul 1 alineatul (2) din acest regulament, interpretat în lumina considerentul (3) al acestuia, că regulamentul menționat nu aduce atingere posibilității statelor membre de a efectua, în conformitate cu dispozițiile Tratatului FUE și în special ale articolului 65 TFUE, controale naționale privind mișcările de numerar din cadrul Uniunii.
- 26 Prin urmare, cele două întrebări adresate trebuie înțelese astfel încât, prin acestea, instanța de trimitere urmărește să afle dacă articolele 63 și 65 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unui stat membru care, pentru a sancționa neîndeplinirea obligației de a declara sume importante de numerar la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul acestui stat, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, confiscarea în beneficiul statului a sumei nedeclarate care depășește 10 000 de euro.

Cu privire la fond

- 27 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, articolul 63 TFUE interzice în general restricțiile privind circulația capitalurilor între statele membre (Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Franța, C-483/99, EU:C:2002:327, punctele 35 și 40, și Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctul 61, precum și jurisprudența citată). Cu toate acestea, potrivit termenilor articolului 65 alineatul (1) litera (b) TFUE, articolul 63 TFUE nu aduce atingere dreptului statelor membre, printre altele, de a stabili proceduri de declarare a circulației capitalurilor în scopul informării administrative sau statistice ori de a adopta măsuri justificate de motive de ordine publică sau de siguranță publică.
- 28 În acest temei, pot fi admise măsuri naționale care restrâng libera circulație a capitalurilor atunci când sunt justificate prin motivele menționate la articolul 65 TFUE în măsura în care respectă principiul proporționalității, ceea ce impune ca ele să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit în mod legitim și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2018, SEGRO și Horváth, C-52/16 și C-113/16, EU:C:2018:157, punctele 76 și 77, precum și jurisprudența citată).
- 29 În această privință, trebuie să se constate că Curtea a admis deja că combaterea spălării banilor, care are legătură cu obiectivul de protecție a ordinii publice, constituie un obiectiv legitim care poate justifica un obstacol în calea libertăților fundamentale garantate de tratat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 aprilie 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punctul 64 și jurisprudența citată).
- 30 De altfel, în ceea ce privește mai precis obligația de declarare a sumelor importante în numerar la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, reiese dintr-o jurisprudență consacrată că libera circulație a capitalurilor, astfel cum a fost instituită de tratate, nu se opune ca exportul de bancnote să fie subordonat unei declarații prealabile (Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 39 și jurisprudența citată).
- 31 Cu toate acestea, principiul proporționalității se impune nu numai în ceea ce privește determinarea elementelor constitutive ale unei încălcări, ci și în ceea ce privește stabilirea regulilor referitoare la intensitatea amenzilor și la aprecierea elementelor care pot fi luate în considerare în vederea fixării acestora (Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 40 și jurisprudența citată).
- 32 În special, măsurile administrative sau represive permise de o legislație națională nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație (Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 41 și jurisprudența citată).

- 33 În acest context, rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă (Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 42 și jurisprudența citată).
- 34 În această privință, Curtea a statuat deja că faptul că o măsură care vizează să sancționeze financiar încălcarea obligației de declarare a sumelor importante de numerar la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul unui stat membru poate atinge un quantum care echivalează cu aproape 100 % din suma de numerar nedeclarată depășește limitele a ceea ce este necesar pentru a garanta respectarea unei astfel de obligații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 mai 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punctul 45).
- 35 În plus, în ceea ce privește articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1889/2005, Curtea a statuat, la punctele 29-31 din Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475), că, chiar dacă, în temeiul acestei dispoziții, statele membre dispun de o marjă de apreciere cu privire la alegerea sancțiunilor pe care le adoptă în scopul de a asigura respectarea obligației de declarare prevăzute la articolul 3 din acest regulament, o amendă al cărei quantum echivalează cu 60 % din suma în numerar nedeclarată, atunci când această sumă este mai mare de 50 000 de euro, care poate fi aplicată în caz de încălcare a acestei obligații, nu apare ca fiind proporțională, ținând seama de natura încălcării în discuție. Astfel, Curtea a apreciat că o asemenea amendă depășește limitele a ceea ce este necesar pentru a garanta respectarea obligației menționate și a asigura realizarea obiectivelor urmărite prin respectivul regulament, dat fiind că sancțiunea prevăzută la acest articol 9 nu vizează sancționarea unor eventuale activități frauduloase sau ilicite, ci doar o încălcare a aceleiași obligații.
- 36 În lumina acestei hotărâri, Curtea a statuat, la punctul 38 din Ordonanța din 30 ianuarie 2019, AK și EP (Confiscare bulgară a unei sume nedeclarate la ieșire) (C-335/18 și C-336/18, nepublicată, EU:C:2019:92), și la punctul 33 din Ordonanța din 3 octombrie 2019, Mitnitsa Burgas (C-652/18, nepublicată, EU:C:2019:818), că, ținând seama de natura unei încălcări precum neîndeplinirea obligației de declarare prevăzută la articolul 3 din Regulamentul nr. 1889/2005, o măsură mai împovărătoare decât aplicarea unei amenzi echivalente cu 60 % din suma de numerar nedeclarată, precum confiscarea în beneficiul statului a întregii sume nedeclarate, nu poate *a fortiori* să fie considerată proporțională.
- 37 Jurisprudența Curții menționată la punctele 35 și 36 din prezenta ordonanță, deși se referă la obligația de declarare prevăzută la articolul 3 și la articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1889/2005, poate fi întru totul transpusă la situația în discuție în cauza principală. Astfel, dispozițiile naționale în discuție în această cauză nu vizează sancționarea unor eventuale activități frauduloase sau ilicite, ci, precum în cauzele care au condus la pronunțarea acestei jurisprudențe a Curții, încălcarea unei obligații de declarare precum cea prevăzută de aceste dispoziții ale Regulamentului nr. 1889/2005.
- 38 Din cele de mai sus reiese că trebuie să se considere că faptul că măsura de confiscare prevăzută de legislația națională în discuție în litigiul principal, cumulată cu amenda pe care aceasta din urmă o stabilește de asemenea, poate conduce la sancționarea neîndeplinirii obligației de declarare, precum în cazul lui NL în speță, cu aproximativ 93 % din suma totală de numerar pe care o transporta între Bulgaria și România depășește limitele a ceea ce este necesar pentru garantarea respectării obligației menționate.
- 39 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolele 63 și 65 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unui stat membru care, pentru a sancționa neîndeplinirea obligației de declarare a sumelor importante de numerar la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul acestui stat, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, confiscarea în beneficiul statului a sumei nedeclarate care depășește 10 000 de euro.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 40 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a noua) dispune:

Articolele 63 și 65 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări a unui stat membru care, pentru a sancționa neîndeplinirea obligației de declarare a sumelor importante de numerar la intrarea sau la ieșirea de pe teritoriul acestui stat, prevede, în plus față de aplicarea unei amenzi administrative, confiscarea în beneficiul statului a sumei nedeclarate care depășește 10 000 de euro.

Semnături