

HOTĂRÂREA CURȚII  
din 14 martie 2000<sup>\*</sup>

**Association Église de scientologie de Paris și Scientology International Reserves Trust  
împotriva  
Primului ministru**

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Conseil d'État)

„Libera circulație a capitalurilor – Investiții străine directe – Autorizare prealabilă – Ordine publică și siguranță publică”

În cauza C-54/99,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE (devenit articolul 234 CE), de către Conseil d'État (Franța), de pronunțare, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

**Association Église de scientologie de Paris,**

**Scientology International Reserves Trust**

și

**Primul ministru,**

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 73 D alineatul (1) litera (b) din Tratatul CE [devenit articolul 58 alineatul (1) litera (b), CE],

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward și R. Schintgen, președinți de cameră, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, (raportor), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, H. Ragnemalm, M. Wathelet et V. Skouris, judecători,

avocat general: domnul A. Saggio,  
grefier: domnul R. Grass,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru Association Église de scientologie de Paris și Scientology International Reserves Trust, de către E. Piwnica și J. Molinié, avocați la Conseil d'État și la Cour de cassation,

– pentru guvernul francez, de către domnii R. Abraham, director al Direcției Juridice a Ministerului Afacerilor Externe, și S. Seam, secretar pentru Afaceri Externe la Direcția Afaceri Juridice din același minister, în calitate de agenți,

---

\* Limba de procedură: franceza.

– pentru Comisia Comunităților Europene, de către doamna M. Patakia, membru al serviciului juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale guvernului francez, reprezentat de domnii R. Abraham și S. Seam, ale guvernului elen, reprezentat de domnul F. Spathopoulos, șef al Serviciului Juridic din cadrul Ministerului Economiei, în calitate de agent, și ale Comisiei, reprezentată de doamna M. Patakia, în ședința din 7 septembrie 1999,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 21 octombrie 1999,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

1 Prin Decizia din 6 ianuarie 1999, primită de Curte la 16 februarie 1999, Conseil d'État a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE (devenit articolul 234 CE), o întrebare preliminară privind interpretarea articolului 73d alineatul (1) litera (b) din Tratatul CE [devenit articolul 58 alineatul (1) litera (b), CE].

2 Această întrebare a fost adresată în cadrul unui litigiu între Association Église de scientologie de Paris, asociație de naționalitate franceză, și Scientology International Reserves Trust, trust stabilit în Regatul Unit, și primul ministru francez, privind decizia implicită a acestuia din urmă de a respinge cererea reclamanților de abrogare a dispozițiilor referitoare la regimul de autorizare prealabilă, prevăzut de legislația franceză pentru anumite categorii de investiții străine directe.

### **Cadrul juridic comunitar**

3 Articolul 73b alineatul (1) din Tratatul CE [devenit articolul 56 alineatul (1), CE] prevede:

„În temeiul dispozițiilor prezentului capitol, sunt interzise orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe.”

4 Articolul 73d din tratat prevede:

„1. Articolul 73b nu aduce atingere dreptului pe care îl au statele membre:

(a) ...

b) de a lua toate măsurile indispensabile pentru a combate încălcarea legilor și a regulamentelor proprii, în special în domeniul fiscal sau al controlului prudențial al instituțiilor financiare, de a stabili proceduri de declarare a circulației capitalurilor în scopul informării administrative sau statistice sau de a lua măsuri justificate de motive privind ordinea sau siguranța publică.

2. ...

3. Măsurile și procedurile prevăzute la alineatele (1) și (2) nu trebuie să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restrângere mascată a liberei circulații a capitalurilor și a plăților, astfel cum este aceasta definită la articolul 73b.”

## Legislația franceză

5 Articolul 1 din Legea nr. 66-1008 din 28 decembrie 1966 privind relațiile financiare cu țările străine (denumită în continuare „Legea nr. 66-1008”), prevede că:

„Relațiile financiare între Franța și alte țări sunt libere. Această libertate este exercitată în conformitate cu modalitățile prevăzute de prezenta lege, cu respectarea angajamentelor internaționale asumate de Franța.”

6 Articolul 3 alineatul (1) litera (c) din Legea nr. 66-1008 precizează:

„Guvernul poate, pentru a asigura apărarea intereselor naționale și adoptate prin decret, în urma unui raport al Ministrului Economiei și Finanțelor:

1) să supună declarației, autorizării prealabile sau controlului:

...

c) efectuarea și lichidarea investițiilor străine în Franța;

...”

7 Articolul 5-1 punctul (I) alineatul (1) din Legea nr. 66-1008, introdusă prin Legea nr. 96-109 din 14 februarie 1996 referitoare la relațiile financiare cu străinătatea în ceea ce privește investițiile străine în Franța, prevede:

„În cazul în care constată că o investiție străină este sau a fost realizată în cadrul unor activități care au legătură, chiar și cu titlu ocazional, cu exercitarea autorității publice în Franța sau că o investiție străină este de natură să reprezinte o amenințare pentru ordinea publică, sănătatea publică sau siguranța publică sau a fost efectuată în cadrul unor activități legate de cercetarea, producția sau comercializarea de arme, muniții, substanțe explozibile sau substanțe destinate unor scopuri militare sau a unor materiale de război, ministrul responsabil cu economia poate, în absența unei autorizări prealabile solicitate în temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (c) din prezenta lege sau în ciuda unui refuz de autorizare ori în cazul neîndeplinirii condițiilor necesare autorizării, să îi solicite investitorului să întrerupă operațiunea, să modifice sau să restabilească situația anterioară, pe propria cheltuială.

Acest ordin poate fi emis numai după ce investitorul a primit o scrisoare de punere în întârziere prin care i s-a solicitat să își prezinte observațiile în termen de cincisprezece zile.”

8 Articolul 11 din Decretul nr. 89-938 din 29 decembrie 1989, adoptat pentru aplicarea articolului 3 din Legea nr. 66-1008, modificată prin Decretul nr. 96-117 din 14 februarie 1996 (denumit în continuare „Decretul nr. 89-938”), prevede:

„Investițiile străine directe realizate în Franța sunt libere. Atunci când sunt efectuate, aceste investiții fac obiectul unei declarații administrative.”

9 În temeiul articolului 11 a din Decretul nr. 89-938:

„Regimul definit la articolul 11 nu se aplică investițiilor vizate la articolul 5-1 punctul I alineatul (1) din Legea nr. 66-1008 din 28 decembrie 1966 privind relațiile financiare cu străinătatea, modificată, în special, prin Legea nr. 96-109 din 14 februarie 1996.”

10 Articolul 12 din Decretul 89-938 prevede:

„Investițiile străine directe realizate în Franța, care intră sub incidența articolului 11a, sunt supuse autorizării prealabile a ministrului responsabil cu economia. Se consideră că această autorizare a fost obținută în termen de o lună de la primirea declarației privind investițiile, prezentată ministrului responsabil cu economia, cu excepția cazului în care acesta a pronunțat, în acest termen, amânarea operațiunii în cauză. Ministrul responsabil cu economia poate renunța la dreptul de amânare înainte de expirarea termenului stabilit de prezentul articol.”

11 Articolul 13 din Decretul nr. 89-938 precizează că un anumit număr de investiții directe sunt scutite de declarația administrativă și de autorizația prealabilă, prevăzute la articolele 11 și 12, de exemplu, înființarea de societăți, sucursale sau întreprinderi noi, operațiunile de investiții directe realizate între societățile care aparțin aceluiași grup, operațiunile de investiții directe realizate, în limita unei sume de 10 milioane de FRF, în cadrul unor întreprinderi artisanale, întreprinderi de comerț cu amănuntul și în domeniul hotelier, precum și achizițiile de terenuri agricole.

### **Acțiunea principală și întrebarea preliminară**

12 La 1 februarie 1996, reclamantii în acțiunea principală i-au solicitat prim-ministrului să abroge anumite acte cu putere de lege, care prevăd un regim de autorizare prealabilă a investițiilor străine directe. Constatând ulterior că modificările legislative efectuate la 14 februarie 1996 mențineau un regim de autorizare prealabilă, aceștia au considerat că era vorba despre o decizie a prim-ministrului echivalentă cu o respingere a cererii lor și au contestat decizia respectivă în fața Conseil d'État ca fiind ultra vires. În sprijinul acțiunii lor, aceștia au invocat nerespectarea normelor comunitare privind libera circulație a capitalurilor.

13 Considerând că există neclarități cu privire la interpretarea articolului 73d din tratat, Conseil d'État a hotărât să suspende judecata și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Prevederile articolului 73d din tratatul din 25 martie 1957, de instituire a Comunității Europene, astfel cum a fost modificat, conform cărora interdicția oricăror restricții privind circulația capitalurilor între statele membre nu aduce atingere dreptului statelor membre «de a lua măsuri justificate de motive privind ordinea sau siguranța publică», îi permit unui stat membru, prin derogare de la regimul de libertate totală sau regimul privind declarația, aplicabil investițiilor străine pe teritoriul său, să mențină un regim de autorizare prealabilă pentru investițiile de natură să pună în pericol ordinea publică, sănătatea publică sau siguranța publică, considerându-se că această autorizare a fost obținută în termen de o lună de la primirea declarației privind investițiile, prezentată ministrului, cu excepția cazului în care acesta, în același termen, a pronunțat amânarea operațiunii în cauză?”

14 Este necesar să se constate că o dispoziție națională, care subordonează o investiție străină directă unei autorizări prealabile, constituie o restricție privind circulația capitalurilor în sensul articolului 73b alineatul (1) din tratat (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 14 decembrie 1995, Sanz de Lera și alții, C-163/94, C-165/94 și C-250/94, Rep., p. I-4821, punctele 24 și 25).

15 O astfel de dispoziție rămâne o restricție chiar dacă, asemenea situației din acțiunea principală, se consideră că autorizația a fost obținută în termen de o lună de la primirea cererii, în cazul în care autoritatea competentă nu pronunță amânarea operațiunii în cauză, în același termen. În mod similar, este irelevant faptul că, astfel cum afirmă în speță guvernul francez, nerespectarea obligației de a solicita o autorizare prealabilă nu este sancționată în niciun fel.

16 Întrebarea adresată urmărește să se stabilească dacă articolul 73d alineatul (1) litera (b) din tratat, în temeiul căruia articolul 73b din tratat nu aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta măsuri justificate din motive legate de ordinea publică sau de siguranța publică, permite o reglementare națională, precum cea care face obiectul acțiunii în cauză, care se limitează să solicite o autorizare prealabilă pentru investițiile străine directe de natură să pună în pericol ordinea publică sau siguranța publică.

17 În această privință, trebuie să se observe, în primul rând, că, deși, în esență, statele membre își păstrează libertatea de a stabili cerințele de ordine publică și siguranță publică, în conformitate cu necesitățile lor naționale, este la fel de adevărat că, în contextul comunitar și, în special, în calitate de derogări de la principiul fundamental al liberei circulații a capitalurilor, aceste motive trebuie să fie interpretate strict, astfel încât sfera lor de aplicare nu poate fi stabilită unilateral de fiecare stat membru, fără controlul instituțiilor Comunității (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili, 36/75, Rep., p. 1219, punctele 26 și 27). Astfel, ordinea publică și siguranța publică pot fi invocate numai în cazul unei amenințări reale și suficient de grave, care afectează un interes fundamental al societății (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Rutili, citată anterior, punctul 28, și Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa, C-348/96, Rep., p. I-11, punctul 21). Pe de altă parte, aceste motive nu pot fi folosite abuziv pentru a servi, în fapt, unor scopuri pur economice (a se vedea, în acest sens, Hotărârea Rutili, citată anterior, punctul 30). În plus, orice persoană afectată de o măsură restrictivă, întemeiată pe o astfel de derogare, trebuie să poată beneficia de o cale de atac (a se vedea, în acest sens, Hotărârea din 15 octombrie 1987, Heylens și alții, 222/86, Rep., p. 4097, punctele 14 și 15).

18 În al doilea rând, este necesar să se sublinieze că măsurile care restricționează libertatea de circulație a capitalurilor nu pot fi justificate prin motive legate de ordinea și siguranța publică decât în cazul în care acestea sunt necesare pentru protejarea intereselor pe care sunt destinate să le garanteze și numai în măsura în care aceste obiective nu pot fi atinse prin intermediul unor măsuri mai puțin restrictive (a se vedea, în acest sens, hotărârea Sanz de Lera și alții, citată anterior, punctul 23).

19 Cu toate acestea, deși Curtea a constatat, în Hotărârea din 23 februarie 1995, Bordessa și alții (C-358/93 și C-416/93, Rep., p. I-361), și în hotărârea Sanz de Lera și alții, citată anterior, care priveau exportul de monedă, că regimurile de autorizare prealabilă nu erau, în circumstanțele specifice acestor spețe, necesare pentru a le permite autorităților naționale să efectueze un control destinat să prevină încălcarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale acestora și că, prin urmare, aceste regimuri constituiau restricții contrare articolului 73b din tratat, aceasta nu a considerat totuși că un regim de autorizare prealabilă nu ar putea fi niciodată justificat, în special în cazul în care o astfel de autorizare este necesară efectiv pentru protejarea ordinii publice sau a siguranței publice (a se vedea Hotărârea din 1 iunie 1999, Konle, C-302/97, Rep., p. I-3099, punctele 45 și 46).

20 Într-adevăr, în ceea ce privește investițiile străine directe, dificultatea de a identifica și bloca capitalurile odată ce au intrat într-un stat membru pot face necesară împiedicarea, de la bun început, a operațiunilor care ar putea aduce atingere ordinii publice sau siguranței publice.

Rezultă că, în cazul investițiilor străine directe care prezintă o amenințare reală și suficient de gravă pentru ordinea sau siguranța publică, un regim de declarare prealabilă se poate dovedi insuficient pentru a preveni o astfel de amenințare.

21 Cu toate acestea, în acțiunea principală, regimul în cauză este caracterizat prin faptul că autorizarea prealabilă este necesară pentru orice investiție străină directă „de natură să amenințe ordinea și siguranța publică”, fără alte precizări. Astfel, investitorilor în cauză nu li se oferă nicio indicație privind circumstanțele specifice în care este necesară o autorizare prealabilă.

22 O astfel de lipsă de precizie nu le permite persoanelor de drept privat să cunoască sfera de aplicare a drepturilor și obligațiilor acestora, care decurg din articolul 73b din tratat. În aceste condiții, regimul instituit contravine principiului certitudinii juridice.

23 Prin urmare, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 73d alineatul (1) litera (b) din tratat trebuie să fie interpretat în sensul că acesta nu permite un regim de autorizare prealabilă pentru investițiile străine directe care se limitează să definească în general investițiile în cauză ca reprezentând investiții de natură să amenințe ordinea și siguranța publică, astfel încât persoanele interesate nu sunt în măsură să cunoască circumstanțele specifice în care este necesară autorizarea prealabilă.

#### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

24 Cheltuielile efectuate de către guvernele francez și elen, precum și de către Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebarea care i-a fost adresată de Conseil d'État, prin Decizia din 6 ianuarie 1999, hotărăște:

**Articolul 73d alineatul (1) litera (b) din Tratatul CE [devenit articolul 58 alineatul (1) litera (b), CE] trebuie să fie interpretat în sensul că acesta nu permite un regim de autorizare prealabilă pentru investițiile străine directe care se limitează să definească în general investițiile în cauză ca reprezentând investiții de natură să amenințe ordinea și siguranța publică, astfel încât persoanele interesate nu sunt în măsură să cunoască circumstanțele specifice în care este necesară autorizarea prealabilă.**

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

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14 martie 2000.

Grefier

Președinte

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias