



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOLZI
présentées le 21 décembre 2016¹

Affaire C-17/16

Oussama El Dakkak
Intercontinental SARL
contre
Administration des douanes et droits indirects

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour de cassation (France)]

«Renvoi préjudiciel — Contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union européenne — Règlement (CE) n° 1889/2005 — Article 3, paragraphe 1 — Portée de l'obligation de déclaration — Zone internationale de transit de l'aéroport d'un État membre»

I – Introduction

1. La présente affaire a pour objet une demande de décision préjudicielle introduite par la Cour de cassation (France), portant sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, 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 Communauté², et de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 562/2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)³.

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Oussama El Dakkak et Intercontinental SARL à l'administration des douanes et droits indirects (France) au sujet de leurs demandes en indemnisation des préjudices qu'ils auraient subis à la suite de la saisie, par cette administration, de sommes d'argent liquide transportées par M. El Dakkak lors de son passage à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle (France), au motif que celui-ci avait omis de déclarer ces sommes.

3. La question au cœur de cette affaire est celle de savoir si l'obligation, imposée par l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005 à « toute personne physique entrant ou sortant de [l'Union européenne] avec au moins 10 000 euros en argent liquide », de déclarer la somme transportée aux autorités compétentes de l'État membre d'entrée ou de sortie s'applique également aux passagers d'un vol en provenance d'un pays tiers qui, après débarquement, demeurent dans la zone internationale de transit de l'aéroport d'un État membre avant de s'embarquer pour un vol à destination d'un autre pays tiers.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO 2005, L 309, p. 9.

3 — JO 2006, L 105, p. 1. Ce règlement a été abrogé et remplacé, à partir du 11 avril 2016, par le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 2016, concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JO 2016, L 77 p. 1).

II – Le litige au principal et la question préjudicielle

4. Intercontinental a chargé M. El Dakkak de transporter des dollars des États-Unis (USD) de Cotonou (Bénin) à Beyrouth (Liban) par avion avec un transit à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle⁴.

5. Le 9 décembre 2010, lors de son transit à cet aéroport, M. El Dakkak a été contrôlé par des agents des douanes sur la passerelle d'embarquement pour Beyrouth. Il ressort du dossier que, lors de ce contrôle, M. El Dakkak a déclaré détenir des espèces et a présenté une déclaration effectuée auprès des douanes du Bénin. Les agents des douanes l'ont invité à les suivre et le décompte des espèces a permis de constater qu'il détenait la somme de 1 607 650 USD outre celle de 3 900 euros⁵.

6. M. El Dakkak a été placé en retenue douanière puis mis en examen par un juge d'instruction pour manquement à l'obligation déclarative prévue à l'article 464 du code des douanes⁶ et blanchiment d'escroquerie. Les sommes qu'il transportait ont été consignées sur le fondement du II de l'article 465 du code des douanes⁷, puis mises sous scellés par l'administration des douanes et droits indirects.

7. Par arrêt du 11 mai 2011, la chambre d'instruction de la cour d'appel de Paris (France) a annulé la totalité de la procédure en raison d'une irrégularité et a ordonné la restitution des scellés. Il ressort du dossier que cette annulation a été prononcée au motif que M. El Dakkak a été maintenu pendant une durée de 7 h 45 à disposition des agents des douanes en dehors de tout cadre légal alors que cette durée n'était pas nécessaire, que cette procédure initiale était irrégulière et que son annulation a entraîné l'annulation de tous les actes postérieurs qui se trouvaient nécessairement dans sa dépendance.

8. Par un courrier du 2 avril 2012, l'administration compétente a indiqué à M. El Dakkak qu'elle allait procéder au virement des euros et de la contrepartie en euros des dollars des États-Unis saisis, ainsi que d'un prorata de la remise concédée sur les frais de traitement.

9. M. El Dakkak et Intercontinental ont saisi le tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (France), puis la cour d'appel de Paris d'une demande en indemnisation de leurs préjudices en faisant valoir que l'administration des douanes et droits indirects n'était pas fondée à invoquer une violation d'une obligation de déclaration dans le chef de M. El Dakkak, car ce dernier n'était pas tenu à une telle obligation.

10. Il ressort du dossier que, devant la cour d'appel de Paris, M. El Dakkak a soutenu que ne sont soumises à l'obligation déclarative prévue à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005, et par les dispositions du droit français la transposant, que les personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union. S'appuyant sur le libellé de l'article 4 du règlement n° 562/2006, M. El Dakkak a fait valoir qu'un tel franchissement n'intervient que lorsque la personne se présente et traverse un

4 — Il ressort du dossier que le transfert d'argent devait servir à régler un fournisseur d'Intercontinental, spécialisée dans le commerce de véhicules automobiles.

5 — L'administration des douanes et droits indirects, dans ses observations au pourvoi en cassation de M. El Dakkak, ainsi que le gouvernement français, dans ses observations écrites devant la Cour, indiquent que la déclaration effectuée par M. El Dakkak au Bénin couvrait uniquement la somme de 983 000 USD.

6 — Cet article, dans sa version applicable aux faits du litige au principal, était libellé comme suit : « Les personnes physiques qui transfèrent vers un État membre de l'Union européenne ou en provenance d'un État membre de l'Union européenne des sommes, titres ou valeurs, sans l'intermédiaire d'un établissement de crédit, ou d'un organisme ou service mentionné à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier doivent en faire la déclaration dans des conditions fixées ». Aux termes de l'article R152-6, I, premier alinéa, « [l]a déclaration prévue à l'article 3 du règlement [...] n° 1889/2005 [...] et la déclaration des sommes, titres ou valeurs transférés vers un État membre de l'Union européenne ou en provenance d'un tel État, [...] sont faites par écrit par les personnes physiques, pour leur compte ou pour celui d'autrui, auprès de l'administration des douanes, au plus tard au moment de l'entrée ou de la sortie de l'Union européenne ou du transfert vers un État membre de l'Union européenne ou en provenance d'un tel État ».

7 — L'article 465, I, du code des douanes, dans sa version applicable aux faits de l'affaire au principal, prévoyait que « [l]a méconnaissance des obligations déclaratives énoncées à l'article 464 et dans le règlement [...] n° 1889/2005 [...] est punie d'une amende égale au quart de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction ». Aux termes du II de cet article « [e]n cas de constatation de l'infraction mentionnée au I par les agents des douanes, ceux-ci consignent la totalité de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction, pendant une durée de trois mois, renouvelable [...] dans la limite de six mois au total ».

point de passage frontalier et que, puisque le point de passage frontalier déclaré par la France concernant l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle se situe à la sortie de la zone internationale de transit, une personne restant dans cette zone ne franchit jamais ce point de passage et ne pénètre, dès lors, jamais sur le territoire de l'Union.

11. La cour d'appel de Paris ayant, par arrêt du 25 mars 2014, rejeté, sur ce point, son recours, M. El Dakkak s'est pourvu en cassation.

12. C'est dans ces conditions que la Cour de cassation a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Les articles 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005 et 4, paragraphe 1, du règlement n° 562/2006 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'un ressortissant d'un État tiers se trouvant en zone internationale de transit d'un aéroport n'est pas soumis à l'obligation déclarative résultant de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005 ou, au contraire, que ce ressortissant est soumis à cette obligation comme ayant franchi une frontière extérieure de [l'Union] à l'un des points de passage frontaliers prévus par l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 562/2006 ? »

III – Analyse

13. Par sa question préjudicielle, la Cour de cassation souhaite, en substance, savoir si un passager qui demeure dans la zone internationale de transit de l'aéroport d'un État membre - à savoir dans la zone qui s'étend des points d'embarquement et de débarquement jusqu'aux postes où sont effectués les contrôles de migration et douaniers -, après avoir débarqué d'un vol en provenance d'un pays tiers et avant d'embarquer sur un vol à destination d'un autre pays tiers, a franchi une frontière extérieure de l'Union au sens du règlement n° 562/2006 et est, de ce fait, soumis à l'obligation de déclaration prévue à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005.

14. La juridiction de renvoi part de la prémisse que la notion d'«entrée dans l'Union» au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005 doit être interprétée à la lumière de celle de « franchissement des frontières » au titre de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 562/2006.

15. À l'instar du gouvernement français, je suis de l'avis que cette prémisse est erronée.

16. Le règlement n° 562/2006 a été adopté sur la base de l'article 62, du traité CE et notamment de ses points 1 et 2, sous a), qui habilitait le Conseil de l'Union européenne à adopter des mesures visant, d'une part, à assurer l'absence de tout contrôle des personnes lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures de l'Union et, d'autre part, à fixer les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les contrôles des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres. Le règlement n° 1889/2005 a en revanche été adopté sur la base de l'article 95 CE, visant 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, et de l'article 135 CE, en matière de coopération douanière.

17. Bien que contribuant à la réalisation du même objectif énoncé à l'article 14 CE, à savoir la mise en place d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes, des services et des capitaux est assurée, ces deux actes ont, conformément à leurs bases juridiques respectives, deux objets et deux buts différents, le premier définissant des règles communes en matière de franchissement des frontières par les personnes, destinées à consolider et à développer l'acquis de

Schengen⁸, et le second instituant un système de contrôle de l'argent liquide entrant et sortant de l'Union afin de compléter la directive 91/308, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux⁹.

18. Il n'y a dès lors pas lieu d'interpréter les notions figurant dans le règlement n° 1889/2005 à la lumière de celles visées dans le règlement n° 562/2006. La Cour n'est donc pas tenue à se prononcer sur l'interprétation de la notion de «franchissement des frontières» au sens du règlement n° 562/2006 dans le cadre de la présente affaire.

19. Il s'ensuit qu'il convient de reformuler la question posée par la juridiction de renvoi en ce sens qu'elle vise en substance à savoir si l'obligation de déclaration prévue à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005 s'applique également au ressortissant d'un pays tiers dans les circonstances du litige au principal, et d'interpréter la notion d'« entrée dans l'Union » au sens de cette disposition sur la base de ses termes, de son économie et de son esprit ainsi que du système et des finalités de l'acte dans lequel elle s'insère.

20. Si l'on n'a égard qu'au sens ordinaire des termes employés par cette disposition, ladite notion semble désigner le fait, pour une personne physique, de se déplacer d'un territoire qui ne fait pas partie de l'espace de l'Union à un territoire qui en fait partie.

21. Puisque, aux fins de la présente affaire, l'espace de l'Union doit se considérer délimité par le champ d'application territorial des traités, tel que défini par les articles 52 TUE et 355 TFUE¹⁰, un tel déplacement aurait lieu lorsque cette personne franchit, au sens physique du terme, la frontière géographique d'un État membre, accédant à un territoire de celui-ci auquel s'appliquent les traités. Sur la base de cette interprétation, une personne qui, comme M. El Dakkak, après avoir débarqué d'un aéronef en provenance d'un pays tiers, rejoint la zone internationale de transit d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre (tel que précisé plus haut) et y demeure avant de s'embarquer sur un vol à destination d'un pays tiers, doit être considérée comme étant entrée dans l'Union au sens de la disposition en cause, même si elle n'a pas franchi un point de contrôle frontalier.

22. Cependant, la notion d'«entrée dans l'Union» peut également désigner une notion juridique distincte du franchissement d'une frontière géographique. Ainsi que souligné par l'avocat général Fennelly au point 24 de ses conclusions dans l'affaire Commission/Conseil (C-170/96, EU:C:1998:43), il convient, en effet, de distinguer deux aspects du franchissement d'une frontière. Le premier est celui de l'entrée sur le territoire d'un pays au sens physique, sans qu'il y ait nécessairement franchissement d'un point de contrôle frontalier, le second est celui de l'entrée sur le territoire au sens légal du franchissement d'un point de contrôle frontalier.

23. Ainsi l'on pourrait considérer qu'une personne ayant franchi la frontière géographique d'un État membre n'entre dans l'Union que lorsqu'elle reçoit une autorisation à cet effet au moment du franchissement d'un point de contrôle frontalier. Suivant cette interprétation, une personne se trouvant dans la situation de M. El Dakkak ne pourrait pas être considérée comme étant *entrée* dans l'Union au sens de la disposition en cause.

24. Laquelle de ces deux interprétation doit être retenue ?

⁸ — Voir, notamment, considérants 3, 4 et 5 du règlement n° 562/2006.

⁹ — JO L 166 1991, p. 77. Cette directive a été abrogée par la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 2005, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme (JO L 309 2005, p. 15), à son tour remplacée par la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (JO 2015, L 141, p. 73).

¹⁰ — Ainsi que précisé par la Cour dans l'arrêt du 15 décembre 2015, Parlement et Commission/Conseil (C-132/14 à C-136/14, EU:C:2015:813, points 75 à 77) le champ d'application territorial d'un acte de droit dérivé doit être déterminé, en l'absence de précisions dans cet acte, en fonction des articles 52 TUE et 355 TFUE.

25. Militent en faveur de la première, outre le libellé de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005, l'absence, dans ce règlement, d'une exclusion expresse des zones de transit aéroportuaire du champ d'application de l'obligation déclarative visée par cet article.

26. Or, les zones internationales de transit des aéroports font partie du territoire de l'État dans lequel elles sont situées et, même en admettant qu'elles soient dotées d'un statut juridique particulier, elles ne sont pas des zones de « non-droit », se trouvant sous le contrôle juridique et administratif dudit État. À ce propos, il peut être intéressant de relever que, en matière d'immigration, la République française reconnaît, par fiction juridique, aux ainsi nommées « zones d'attente »¹¹, qui englobent les zones internationales de transit des aéroports, un certain statut d'extraterritorialité¹². Cela n'empêche cependant pas, ainsi que l'a précisé la Cour de cassation, qu'une personne qui a été placée dans une de ces zones se trouve de fait sur le territoire français et se voit appliquer les dispositions du droit français¹³.

27. Le caractère non extraterritorial des zones internationales de transit a d'ailleurs été souligné, ainsi que le rappelle le gouvernement français dans ses observations écrites, par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 25 juin 1996, *Amuur c. France* (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, point 52), dans laquelle cette Cour avait été saisie de la question de la compatibilité avec l'article 5 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés, signée à Rome le 4 novembre 1950, du « maintien » dans la « zone d'attente » de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle d'un certain nombre de demandeurs d'asile somaliens. En faveur du caractère non extraterritorial desdites zones de transit se prononce d'ailleurs également le gouvernement français dans la présente affaire, lequel souligne l'appartenance au territoire français de la zone internationale de transit de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle ainsi que sa soumission au droit français et au droit de l'Union.

28. Les travaux préparatoires du règlement n° 1889/2005 ne fournissent, quant à eux, que peu d'indications afin d'interpréter le champ d'application de l'obligation déclarative prévue à l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement.

29. La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention du blanchiment de capitaux par la coopération douanière (ci-après la « proposition de règlement »)¹⁴, initialement fondée sur le seul article 135 CE, prévoyait, à son article 1^{er}, que l'obligation de déclaration s'applique à toute personne physique entrant ou sortant du « territoire douanier de la Communauté »¹⁵, y inclus les parties de ce territoire dans lesquelles ne s'appliquait pas la

11 — Aux termes de l'article L221-1, premier alinéa, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, « [l]'étranger qui arrive en France par la voie [...] aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située [...] dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée ».

12 — L'article L221-2, premier alinéa, du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile précise que « [l]a zone d'attente est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes ».

13 — Cour de cassation du 25 mars 2009, n° 08-14.125, où il est statué, à propos d'un mineur placé dans la zone d'attente de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, « que la cour d'appel, qui a relevé que le jeune X..., mineur isolé, avait été, dès son arrivée sur le territoire français, interpellé à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, placé en garde à vue pour avoir tenté de se soustraire à un contrôle policier, puis, à la fin de sa garde à vue, mis dans la zone d'attente de l'aéroport, aurait dû déduire de ses propres constatations que l'intéressé se trouvait sur le territoire français, de sorte que mineur isolé, de nationalité irakienne, il se trouvait nécessairement dans une situation de danger imposant la mise en œuvre par le juge des enfants des mesures de protection édictées par les articles 375 et suivants du Code civil ». Voir P. Klötgen, *La frontière et le droit, esquisse d'une problématique*, Scientia Juris, 2011, p. 45 et suiv. L'administration de telles « zones d'attente » n'est d'ailleurs pas exempte de critiques de la part d'associations en défense des droits de l'homme (voir le rapport de l'Anafé du 20 janvier 2016, disponible à l'adresse <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

14 — COM(2002) 328 final.

15 — L'article 1^{er}, paragraphe 1, première alinéa, de la proposition de règlement était libellé comme suit : « Toute personne physique entrant ou sortant du territoire douanier de la Communauté et transportant une somme d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à quinze mille euros est soumise à obligation de déclaration dans les conditions fixées par le présent règlement ».

directive 91/308, dont le règlement n° 1889/2005 constitue, comme on le verra plus en détail après, le complément. Aux termes de l'article 2 de la proposition de règlement, on entendait par « territoire douanier de la Communauté », aux fins de cette proposition, le territoire des États membres visé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil¹⁶.

30. Or, la référence au territoire douanier de l'Union autorise à considérer que la Commission visait plutôt l'aspect géographique du franchissement des frontières extérieures et que la proposition de règlement avait, au moins initialement, vocation à couvrir également les situations de passage de la personne concernée dans la zone internationale de transit d'un aéroport situé sur un État membre. Dans son rapport au Conseil accompagnant la proposition de règlement¹⁷, la Commission précisait, d'ailleurs, que, sur le territoire douanier de l'Union ainsi que sur les parties de territoire non couvertes par la directive 91/308, « le mouvement d'argent liquide est en principe soumis à l'obligation de déclarer ».

31. Cependant, au cours du processus d'approbation du règlement n° 1889/2005 le Conseil a adapté, par un amendement, la couverture géographique de cet acte. Il a notamment indiqué, dans les explications accompagnant sa proposition d'amendement, que, « par souci de transparence pour les voyageurs et afin de faciliter l'application du règlement par les autorités compétentes, le contrôle des mouvements d'argent liquide devrait être effectué au moment où une personne physique entre sur le territoire de la Communauté ou en sort »¹⁸.

32. Si l'on comprend les raisons liées à la transparence ayant guidé le Conseil - la notion d'« entrée dans la Communauté », avec son renvoi immédiat à l'article 299 CE, applicable à l'époque, étant plus facilement compréhensible que celle de « territoire douanier de la Communauté », à lire par ailleurs à la lumière des précisions apportées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la proposition de règlement - on a nettement plus de mal à identifier les difficultés d'application auxquelles les « autorités compétentes » auraient été, selon le Conseil, confrontées si le texte de la Commission avait été adopté sans modifications. En effet, les contrôles prévus par la proposition de règlement devant être principalement effectués par les autorités douanières des États membres, que l'on doit supposer bien familiarisées avec les notions du droit douanier de l'Union, il semble logique de considérer que le Conseil ne se référait pas à la tâche d'identification des territoires concernés par l'obligation de déclaration. Songeait-il aux difficultés que ces autorités auraient pu rencontrer afin d'assurer le contrôle des passagers en transit, lesquels devaient eux aussi se considérer comme visés par l'obligation de déclaration sur la base de la proposition de règlement ? Les travaux préparatoires ne permettent pas de l'affirmer - ni, d'ailleurs, de l'exclure - mais, si tel avait été le cas, on aurait logiquement pu s'attendre, dans le texte final du règlement n° 1889/2005, à une exclusion explicite de tels passagers de l'obligation déclarative, ce qui n'est en revanche pas le cas.

33. La modification de la couverture géographique de la proposition de règlement répondait, en outre, au souci du Conseil de garantir une application géographique parallèle de la directive 91/308 et du futur règlement.

34. Ces deux actes entretiennent en effet une étroite relation.

16 — Règlement du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire (JO 1992, L 302, p. 1), abrogé par le règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé) (JO 2008, L 145, p. 1). Le dixième considérant de la proposition de règlement expliquait que, « [e]n ce qui concerne la délimitation géographique du champ d'application, conformément aux dispositions du traité, et notamment à son article 299, paragraphes 3, 4 et 6, point c), la directive 91/308/CEE ne s'applique pas à certains États ou territoires européens [...] » et qu'il convenait, dès lors, « d'être attentif au risque de blanchiment que comportent ces États et territoires et de prévoir, à leur égard, un régime particulier ». Ainsi, l'article 1^{er}, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la proposition de règlement prévoyait que « [t]oute personne physique entrant ou sortant des parties du territoire douanier de la Communauté dans lesquelles ne s'applique pas la directive 91/308/CEE et transportant une somme d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à quinze mille euros est également soumise à ladite obligation de déclaration ».

17 — Rapport du 25 juin 2002, COM(2002) 328 final, voir point 2, commentaire relatif à l'article 1^{er}.

18 — Position commune adoptée par le Conseil en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au contrôle de l'argent liquide entrant dans la Communauté ou en sortant, du 18 janvier 2005, n° 14843/04, point 3, sous a).

35. L'adoption du règlement n° 1889/2005 a été décidée sur la base des résultats contenus dans le rapport « Moneypenny »¹⁹, visant à mesurer l'impact des mouvements transfrontaliers d'argent liquide sur l'efficacité des contrôles effectués conformément à la directive 91/308. Il ressort, notamment, du considérant 2 de ce règlement, ainsi que de son article 1^{er}, paragraphe 1, qu'il a pour objectif de *compléter* les dispositions de ladite directive par l'établissement de règles harmonisées concernant le contrôle des mouvements d'argent liquide entrant ou sortant de l'Union²⁰.

36. Or, des éléments pouvant aider à déterminer la portée de l'obligation de déclaration inscrite à l'article 3 du règlement n° 1889/2005 peuvent être tirés de la relation entre ces deux actes.

37. La directive 91/308, fondée sur les articles 57, paragraphe 2, première et troisième phrases, et 100 A du traité CEE, imposait aux établissements de crédit, aux institutions financières et à certaines personnes morales ou physiques des obligations comportant les contrôles des transactions effectuées par les prestataires de services, lorsque celles-ci étaient d'un montant supérieur à 15 000 euros. Son principal objectif était d'éviter l'exploitation du système financier aux fins du blanchiment de fonds d'origine criminelle risquant de compromettre la stabilité et la fiabilité de ce système et de favoriser le développement du crime organisé en général et du trafic de stupéfiants en particulier²¹. Elle visait à coordonner l'action des États membres dans ce domaine pour prévenir le risque d'adoption de mesures nationales incompatibles avec les objectifs du marché intérieur ainsi que pour assurer une plus grande efficacité à la lutte contre le blanchiment de capitaux, s'inscrivant souvent dans un contexte international²².

38. Les mesures que cette directive prescrivait, tout comme celles actuellement prévues par la directive 2015/849²³ et, avant celle-ci, par la directive 2005/60²⁴, s'inséraient dans un contexte de coopération internationale²⁵.

39. À cet égard, il convient de rappeler que, dans l'arrêt du 25 avril 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), la Cour a observé que, si la directive 2005/60, qui a remplacé la directive 91/308, visait également à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, elle avait toutefois pour objectif principal la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, ainsi qu'il résultait notamment du fait qu'elle avait été adoptée, comme la directive 91/308, dans un contexte international, pour appliquer et rendre contraignantes dans l'Union les recommandations du Groupe d'action financière internationale (GAFI)²⁶.

19 — Document 9630/2/00 du Conseil, du 7 septembre 2000. L'« Opération Moneypenny » a été lancée à partir du mois de septembre 1999 jusqu'au mois de février 2000 par les services de douane des États membres dans le but de superviser et de contrôler les mouvements transfrontaliers d'argent liquide de plus de 10 000 euros, afin de vérifier si, par leur ampleur même, ces mouvements étaient susceptibles de compromettre l'efficacité des contrôles effectués par les instituts financiers pour lutter contre le blanchiment des capitaux.

20 — D'autres références à la directive 91/308 sont notamment contenues aux considérants 5, 9 et 11 ainsi qu'aux articles 5 et 6 du règlement n° 1889/2005.

21 — Voir, notamment, considérants 1, 2 et 3.

22 — Voir, notamment, considérants 2 et 6.

23 — Citée à la note 9 des présentes conclusions.

24 — Citée à la note 9 des présentes conclusions.

25 — Voir, notamment, considérant 7.

26 — Voir point 46. Le GAFI est un organisme intergouvernemental établi en 1989 qui a pour mandat d'élaborer des normes et de promouvoir la mise en œuvre efficace de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles pour lutter contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, le financement de la prolifération ainsi que les autres menaces connexes pour l'intégrité du système financier international.

40. Or, le règlement n° 1889/2005, destiné à compléter la directive 91/308, partage ce même objectif. Par ailleurs, tout comme cette directive, ce règlement a été adopté, ainsi qu'il ressort de son considérant 4, pour mettre en œuvre une recommandation du GAFI, la recommandation spéciale IX du 22 octobre 2004, sur les passeurs de fonds, devenue, depuis la révision de 2012, recommandation 32²⁷.

41. Aux termes de cette recommandation, « [l]es pays devraient avoir en place des mesures pour détecter les transports physiques transfrontaliers d'espèces et d'instruments négociables au porteur, y compris un système de déclaration et/ou de communication » et « devraient s'assurer que leurs autorités compétentes ont le pouvoir de bloquer ou retenir les espèces ou instruments négociables au porteur suspectés d'être en rapport avec le financement du terrorisme, le blanchiment de capitaux, ou des infractions sous-jacentes, ou faisant l'objet d'une fausse déclaration ou communication »²⁸.

42. Dans une note interprétative à ladite recommandation, il est précisé que cette dernière a été élaborée avec l'objectif de « garantir que les terroristes et autres criminels ne puissent pas financer leurs activités ou blanchir les produits issus de leurs activités criminelles grâce au transport physique transfrontière d'espèces ou d'instruments négociables au porteur »²⁹. Dans cette même note, l'expression « transport physique transfrontalier » est définie comme désignant « toute *entrée ou sortie physique* d'espèces ou d'instruments négociables au porteur d'un pays à un autre »³⁰.

43. La recommandation en cause semble donc faire référence à une notion large d'« entrée » et de « sortie » qui laisse penser que le système de déclaration ou de communication que cette recommandation préconise doit être appliqué dès que les espèces ou les instruments négociables au porteur franchissent une frontière géographique nationale. Cependant, la documentation du GAFI ne semble donner aucune indication explicite sur la question qui nous occupe. Les modalités du contrôle des mouvements transfrontaliers d'argent dans les zones internationale de transit des aéroports ne sont pas non plus abordées dans les « Nouvelles meilleures pratiques internationales: détection et prévention des mouvements transfrontaliers illicites d'espèces et d'instruments négociables au porteur » de 2010, document qui est censé fournir un aperçu des difficultés rencontrées par les États dans l'application de la recommandation spéciale IX, tout en illustrant les possibles solutions³¹.

27 — Le texte de cette recommandation peut être trouvé sur le site internet du GAFI http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf <http://www.fatf-gafi.org>.

28 — La recommandation poursuit en indiquant que « [l]es pays devraient s'assurer que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives sont applicables à s'appliquer aux personnes qui ont effectué une fausse déclaration ou une communication d'informations fausses. Lorsque des espèces ou instruments au négociables au porteur sont liés au financement du terrorisme, au blanchiment de capitaux ou à des infractions sous-jacentes, les pays devraient aussi adopter des mesures, y compris de nature législative, conformes à la Recommandation 4, autorisant la confiscation de ces espèces ou instruments. »

29 — Le texte de la note interprétative à la recommandation spéciale IX peut également être trouvé sur le site internet du GAFI à l'adresse indiqué à la note 27 ci-dessus.

30 — Souligné par mes soins. Dans un document de 2009, intitulé « Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 recommandations spéciales du GAFI », il est précisé, dans le cadre d'une approche supranationale de la recommandation spéciale IX, que le terme « transfrontalier » « renvoie aux *mouvements aux frontières externes* de la juridiction supranationale » (souligné par mes soins) ; le document est accessible sur le site [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

31 — Ce document, datant d'avant la révision de 2012, peut être consulté sur le site [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnegociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnegociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnegociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnegociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

44. Cela étant, et ainsi que le plaide le gouvernement français, le contexte de coopération internationale de la lutte contre le blanchiment d'argent et la criminalité transfrontalière dans lequel s'inscrit le règlement n° 1889/2005 milite pour une interprétation large de la notion d'entrée dans l'Union au sens de l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement, et contre une limitation du champ d'application de l'obligation déclarative énoncée par cet article aux seuls mouvements transfrontaliers d'argent destiné à entrer dans le circuit financier de l'Union.

45. Il est en effet indéniable que l'extension de l'obligation déclarative aux passagers en transit aéroportuaire contribue à la poursuite des objectifs mentionnés ci-dessus au niveau international, une telle obligation constituant à la fois une mesure dissuasive et, couplée avec les contrôles que s'y rattachent, une mesure de détection des mouvements suspects³².

46. Il convient à ce stade d'examiner si la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago (États-Unis) le 7 décembre 1944³³, se heurte à une telle interprétation large.

47. L'Union n'est pas partie à cette convention et, ainsi que cela a été précisé dans l'arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864, points 57 à 71), elle n'est pas liée par celle-ci.

48. Cependant, ladite convention a été ratifiée par tous les États membres de l'Union et doit, dès lors, être prise en compte pour l'interprétation des dispositions issues du droit de l'Union³⁴. Il en va de même des annexes à cette convention qui contiennent des normes et des pratiques recommandées (*Standards and Recommended Practices – SARP*)³⁵ adoptées par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)³⁶ conformément à l'article 54, sous l)³⁷, de ladite convention et liant, de manière plus ou moins contraignante, les États contractants³⁸.

49. Aux termes de l'article 22 de la convention de Chicago, « chaque État contractant convient d'adopter [...] toutes mesures en son pouvoir pour faciliter et accélérer la navigation par aéronef entre les territoires des États contractants et éviter de retarder sans nécessité les aéronefs, équipages, passagers et cargaisons, particulièrement dans l'application des lois relatives à l'immigration, à la

32 — Je note cependant que, dans son rapport au Parlement et au Conseil concernant l'application du règlement n° 1889/2005 [COM (2010) 0455 final], la Commission a plaidé, sur la base d'une appréciation coûts bénéfiques, pour une modification de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005 en vue d'aligner les procédures pour les contrôles des mouvements d'argent liquide sur celles en vigueur pour le contrôle des bagages des passagers, établies aux articles 192, 193 et 194 du règlement n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire [JO 1993, L 253, p. 1, abrogé par le règlement d'exécution (UE) 2016/481 de la Commission, du 1^{er} avril 2016 (JO L 87 2016, p. 24)]. Or, un tel alignement, préconisé pour remédier aux difficultés pratiques rencontrées par les États membres en ce qui concerne les passagers en transit, implique l'exclusion de contrôles systématiques dans les zones internationales de transit et, dès lors, l'abolition de l'obligation de déclaration pour les passagers demeurant dans ces zones (voir, point 5 du rapport). Au point 3.2 de ce rapport, la Commission expose que, « [p]our les passagers aériens en transit, il est difficile de respecter l'obligation de déclarer l'argent liquide au premier point d'entrée dans l'UE ou au dernier point de sortie de celle-ci, compte tenu de la diversité des infrastructures de transit dans les aéroports. Il y a peu d'installations prévues pour la déclaration de l'argent liquide dans les zones de transit, et celles-ci diffèrent d'un aéroport à l'autre; le temps entre les vols est en outre trop court. Pour les autorités compétentes des États membres, il est également difficile d'assurer des contrôles harmonisés des passagers en transit. Le manque de temps, l'absence d'installations de contrôle appropriées [...] et la séparation des circuits pour les bagages à main et les bagages en soute entravent ces contrôles ». Un « groupe de projet spécifique rassemblant des experts en matière de contrôle des mouvements d'argent liquide » se serait d'ailleurs prononcé dans le sens d'une modification de l'article 3, paragraphe 1, du règlement 1889/2005.

33 — *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 15, p. 295, que l'on peut consulter à l'adresse suivante: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

34 — Arrêt du 3 juin 2008, *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312, point 52).

35 — L'adoption de ces actes est prévue par l'article 37 de la convention de Chicago.

36 — L'OACI a été instituée conformément à l'article 43 et suiv. de la convention de Chicago.

37 — Cette disposition précise que les SARP sont désignées comme « annexes à la convention » pour des « raisons de commodité ».

38 — Les normes sont des spécifications dont le contenu reflète ce qui a été reconnu comme *praticable* et *nécessaire* pour faciliter et améliorer certains aspects de la navigation aérienne internationale. Leur non-respect doit être notifié par les États contractants conformément à l'article 38 de celle-ci. Les pratiques recommandées sont, en revanche, des spécifications dont le contenu reflète ce qui a été reconnu comme *généralement praticable* et *hautement souhaitable*. Les États contractants s'efforcent de s'y conformer en application de cette convention.

santé, à la douane et au congé ». L'article 23 de cette convention précise, quant à lui, que chaque État contractant s'engage, « dans la mesure où il le juge réalisable, à établir des règlements de douane et d'immigration intéressant la navigation aérienne internationale, conformément aux pratiques qui pourraient être établies ou recommandées en vertu de la présente Convention ».

50. L'annexe 9 à la convention de Chicago (Normes et pratiques recommandées — *Facilitation* ; ci-après l'« annexe 9 »)³⁹ a été adoptée afin, notamment, de préciser les obligations découlant pour les États contractants des articles susmentionnés de ladite convention. Le but de cette annexe est de parvenir à une gestion efficace des processus de contrôle aux frontières, tout en recherchant un équilibre approprié entre sécurité et simplification des procédures.

51. Ainsi que l'a rappelé le gouvernement français, conformément au chapitre 3, sous L, point 3.57, de ladite annexe, les États contractants font en sorte, notamment par la création de zones de transit direct, que les passagers et leurs bagages arrivant d'un autre État et poursuivant leur voyage vers un troisième État par le même vol ou par un autre vol à partir du même aéroport le même jour soient autorisés à séjourner temporairement à l'aéroport d'arrivée sans être soumis aux formalités de contrôle frontalier d'entrée dans l'État de transit. La « zone de transit direct » est définie par le chapitre I, sous A, comme une zone spéciale établie sur un aéroport international ou à proximité, placée sous la surveillance ou le contrôle direct des pouvoirs publics compétents, où les passagers peuvent rester pendant le transit ou la correspondance sans avoir à soumettre de demande d'entrée dans l'État concerné.

52. Or, il ressort du libellé même de la norme énoncé au point 3.57 susmentionné que celle-ci se réfère aux formalités relatives aux contrôles d'immigration visant à vérifier la possession des documents autorisant l'entrée sur le territoire de l'État contractant. Cela est d'ailleurs confirmé par la norme successive (point 3.58 du chapitre 3, sous L), qui impose aux États contractants de limiter au minimum l'exigence pour les passagers demeurant dans la zone de transit direct de se munir d'un visas de transit direct⁴⁰.

53. Certes, de manière plus générale, l'annexe 9 vise à réduire au maximum les formalités et les contrôles auxquels sont soumis les passagers en transit, alors que, non seulement une obligation de déclaration leur impose, en principe, une démarche active, mais la vérification du respect de cette obligation peut exiger des autorités compétentes qu'elles soumettent, ainsi que cela est prévu à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005, les personnes, leurs bagages et leurs moyens de transports à des mesures de contrôles.

54. Cependant, d'une part, ainsi que l'a relevé le gouvernement français dans ses observations écrites, conformément au chapitre 3, sous B, point 1.5, de l'annexe 9, les dispositions de celle-ci n'empêchent pas l'application de la législation nationale en ce qui concerne la réalisation de contrôles considérés comme «nécessaires»⁴¹, d'autre part, la politique de facilitation mise en œuvre au sein de l'OACI vise également à coordonner les objectifs de l'annexe 9 avec d'autres objectifs, notamment celui de la lutte contre le trafic international de stupéfiants - qui compte parmi les buts poursuivis par les mesures instaurées par le règlement n° 1889/2005 -, afin de trouver un juste équilibre entre les exigences de sécurité et celles de simplification.

39 — Le texte de cette annexe peut être consulté sur le site de l'Office fédérale de l'aviation suisse à l'adresse suivante : <https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/reglementation-et-informations-de-base/bases-legales-et-directives/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html>.

40 — À savoir des visas pour des passagers arrivant à bord d'un vol international et poursuivant leur voyage vers un troisième État par le même vol ou par un autre vol à partir du même aéroport le même jour. Le règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO 2009, L 243 2009, p. 8) prévoit l'obligation de se munir d'un tel visa, «en dérogation à l'annexe 9 de la convention de Chicago» pour les ressortissants d'un certain nombre de pays tiers.

41 — Je relève incidemment que des pratiques recommandées concernant l'imposition par les États contractants de restrictions à l'importation ou à l'exportation de devises sont contenues au chapitre 6, sous F, points 6. 47 et 6.48.

55. Une obligation de déclaration telle que celle prévue à l'article 3, paragraphe 1, du règlement 1889/2005, étendue aux passagers demeurant dans la «zone de transit direct», telle que définie par l'annexe 9, ne semble dès lors pas incompatible avec la norme du point 3.57 de cette annexe 9, à condition que les formalités liées à l'exécution de cette obligation et les contrôles visant à en vérifier le respect comportent le moindre désagrément possible pour les passagers en transit et ne risquent pas de retarder indument le trafic aérien.

56. Au vue de l'ensemble des considérations qui précèdent, je considère, sur la base d'une interprétation littérale du libellé de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1889/2005, ainsi que des objectifs poursuivis par cet acte et eu égard à l'absence d'exclusion expresse des situations de transit aéroportuaire du champ d'application de l'obligation déclarative énoncé par ledit article, que cette obligation s'applique également aux passagers qui demeurent dans la zone internationale de transit d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre auquel s'appliquent les traités conformément aux articles 52 UE et 355 TFUE, après avoir débarqué d'un vol en provenance d'un pays tiers et avant d'embarquer sur un vol à destination d'un pays tiers, sans franchir un point de contrôle frontalier en vue d'être admis à entrer dans cet État membre.

IV – Conclusion

57. Sur la base de l'ensemble des considérations qui précèdent, je suggère à la Cour de répondre comme suit à la question posée par la Cour de cassation (France) :

L'article 3, paragraphe 1, 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, doit être interprété en ce sens que l'obligation pour toute personne physique entrant ou sortant de l'Union européenne avec au moins 10 000 euros en argent liquide de déclarer la somme transportée aux autorités compétentes de l'État membre par lequel elle entre ou sort de l'Union s'applique également aux passagers qui demeurent dans la zone internationale de transit d'un aéroport situé sur le territoire d'un État membre auquel s'appliquent les traités conformément aux articles 52 TUE et 355 TFUE, après avoir débarqué d'un vol en provenance d'un pays tiers et avant d'embarquer sur un vol à destination d'un pays tiers, sans franchir un point de contrôle frontalier en vue d'être admis à entrer dans ledit État membre.