



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

GRANDE CHAMBRE

**AFFAIRE BOSPHORUS HAVA YOLLARI TURİZM VE TİCARET
ANONİM ŞİRKETİ c. IRLANDE**

(Requête n° 45036/98)

ARRÊT

STRASBOURG

30 juin 2005

En l'affaire Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

MM. C.L. ROZAKIS, *président*,

J.-P. COSTA,

G. RESS,

Sir Nicolas BRATZA,

M. I. CABRAL BARRETO,

M^{mes} F. TULKENS,

V. STRAZNICKA

MM. K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} N. VAJIC,

MM. J. HEDIGAN,

M. PELLONPÄÄ,

K. TRAJA,

M^{me} S. BOTOUCHAROVA,

MM. V. ZAGREBELSKY,

L. GARLICKI,

M^{me} A. GYULUMYAN, *juges*,

et de M. P.J. MAHONEY, *greffier*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 29 septembre 2004 et le 11 mai 2005,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 45036/98) dirigée contre l'Irlande et dont une société de droit turc, Bosphorus Hava Yolları Turizm (« la société requérante »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 25 mars 1997 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La société requérante a été représentée par M^c J. Doyle, avocat au barreau de Dublin, mandaté par M. M.I. Özbay, directeur général et actionnaire majoritaire de la société. Le gouvernement irlandais (« le Gouvernement ») a été représenté par deux agents successifs, M^{me} P. O'Brien et M. J. Kingston, et par M^{me} D. McQuade, coagente, les trois personnes relevant du ministère des Affaires étrangères.

3. La société requérante alléguait que la saisie par l'Etat défendeur de l'aéronef qu'elle avait pris en location avait emporté violation de ses droits garantis par l'article 1 du Protocole n° 1.

4. La requête a été transmise à la Cour le 1^{er} novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention (article 5 § 2 dudit Protocole).

5. A la suite de la communication de la requête au gouvernement défendeur, le gouvernement turc a fait savoir qu'il n'avait pas l'intention de présenter des observations en l'espèce (article 44 du règlement).

6. Le 13 septembre 2001, après une audience portant à la fois sur les questions de recevabilité et sur celles de fond, la requête a été déclarée recevable par une chambre composée de M. G. Ress, président, M. I. Cabral Barreto, M. V. Butkevych, M^{me} N. Vajić, M. J. Hedigan, M. M. Pellonpää et M^{me} S. Botoucharova, juges, et de M. V. Berger, greffier de section.

7. Le 30 janvier 2004, cette chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, aucune des parties ne s'étant déclarée opposée à pareille démarche (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

8. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement.

9. Tant la société requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire. Chacune des parties a répondu à l'audience aux observations de l'autre (article 44 § 5 du règlement). Des observations écrites ont en outre été reçues des gouvernements britannique et italien, de la Commission européenne et de l'Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris, que le président avait autorisés à intervenir (articles 36 § 2 de la Convention et 44 § 2 du règlement). La Commission européenne a également été autorisée à participer à la procédure orale.

10. L'audience s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 29 septembre 2004 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M. J. KINGSTON,	<i>agent,</i>
M ^{me} D. MCQUADE,	<i>coagente,</i>
MM.G. HOGAN, <i>Senior Counsel,</i>	
R. O'HANLON, <i>Senior Counsel,</i>	<i>conseils,</i>
P. MOONEY,	<i>conseiller ;</i>

– *pour la société requérante*

MM.J. O'REILLY, <i>Senior Counsel,</i>	
T. EICKE, <i>Barrister-at-Law,</i>	<i>conseils,</i>
J. DOYLE,	<i>solicitor.</i>

M. M.I. Özbay, directeur général de la société requérante, était également présent.

– *pour la Commission européenne*

M. G. MARENCO,

M^{me} S. FRIES,

M. C. LADENBURGER,

agents.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. O'Reilly, M. Hogan et M. Marengo.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. Le contrat de location entre la JAT et la société requérante

11. La société requérante est une compagnie aérienne charter constituée en Turquie en mars 1992.

12. Par un contrat du 17 avril 1992, elle prit en location auprès de la compagnie aérienne nationale yougoslave, Yugoslav Airlines (« la JAT »), deux aéronefs Boeing 737-300. Pendant toute la période concernée par la présente affaire, elle n'exploita que ces deux seuls appareils. Le contrat prévoyait la location des aéronefs sans équipage (« *dry lease* »), pour une période de quarante-huit mois à partir de la date de remise de chaque appareil (le 22 avril et le 6 mai 1992 respectivement). Selon les clauses du contrat, tous les membres de l'équipage étaient des employés de la société requérante et celle-ci déterminait la destination des aéronefs. Si la JAT demeurait propriétaire des appareils, la société requérante pouvait les faire immatriculer au registre turc de l'aviation civile dès lors qu'elle précisait qu'ils étaient la propriété de la JAT.

13. La société requérante paya une somme d'un million de dollars américains (USD) par aéronef à la remise. Le loyer mensuel qu'elle devait acquitter pour chaque appareil était de 150 000 USD. Les 11 et 29 mai 1992, les deux aéronefs furent immatriculés en Turquie, comme le permettait le contrat de location. Le 14 mai 1992, la société requérante obtint sa licence d'exploitation.

B. Avant l'arrivée de l'aéronef en Irlande

14. A partir de 1991, les Nations unies adoptèrent, et la Communauté européenne mit en œuvre, une série de mesures de sanction contre la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) – « la RFY » –, en réponse au conflit armé et aux violations des droits de l'homme dans ce pays.

15. En janvier 1993, la société requérante entama des discussions avec TEAM Aer Lingus (« TEAM ») en vue de faire procéder à des opérations d'entretien (« la visite C ») sur l'un des aéronefs qu'elle louait. TEAM, une société à responsabilité limitée dont l'activité principale était la maintenance d'aéronefs, était une filiale de deux compagnies aériennes irlandaises dont l'Etat irlandais était propriétaire à 100 %. Des notes internes datées des 8 et 18 janvier 1993 indiquaient que TEAM avait estimé, eu égard aux informations obtenues, que la société requérante n'enfreignait pas le régime des sanctions, et constaté qu'elle avait des relations commerciales avec de nombreuses compagnies, dont Boeing, Sabena et SNECMA (motoriste aéronautique français). Par une lettre du 2 mars 1993, à laquelle étaient jointes des copies desdites notes de janvier 1993, TEAM sollicita l'avis du ministère des Transports, de l'Energie et des Communications (« ministère des Transports »). Le 3 mars 1993, celui-ci transmit cette demande au ministère des Affaires étrangères.

16. Le 17 avril 1993, le Conseil de sécurité des Nations unies adopta la résolution 820 (1993), laquelle énonçait que les Etats saisiraient notamment tous les aéronefs se trouvant sur leur territoire « dans lesquels une personne ou une entreprise de la [RFY] ou opérant à partir de celle-ci dét[enait] un intérêt majoritaire ou prépondérant ». Cette résolution fut mise en œuvre par le règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil des Communautés européennes (« le règlement (CEE) », qui entra en vigueur le 28 avril 1993 (paragraphe 65 ci-après).

17. Le 5 mai 1993, le ministère des Affaires étrangères décida de saisir le comité des sanctions des Nations unies.

18. Par une lettre du 6 mai 1993, le ministère turc des Affaires étrangères indiqua au ministère turc des Transports qu'il estimait que les aéronefs pris en location n'enfreignaient pas le régime des sanctions et demanda des autorisations de vol dans l'attente de la décision du comité des sanctions. Le 12 mai 1993, la Turquie sollicita l'avis de ce comité.

C. La saisie de l'aéronef

19. Le 17 mai 1993, l'un des aéronefs loués par la société requérante arriva à Dublin. Un contrat fut signé avec TEAM en vue de la visite C.

20. Le 18 mai 1993, la mission permanente de l'Irlande auprès des Nations unies indiqua par fax au ministère des Transports que le secrétaire

du comité des sanctions avait officieusement exprimé l'avis qu'il n'y avait aucun problème à ce que TEAM effectuât les prestations, mais que l'« avis informel » des « juristes du secrétariat » avait été sollicité. Le 19 mai 1993, le ministère des Transports répercuta l'information à TEAM par téléphone.

21. Le 21 mai 1993, la mission permanente de l'Irlande confirma au ministère des Affaires étrangères que, d'après l'« avis juridique informel » obtenu du « Bureau juridique des Nations unies », TEAM devait solliciter « les conseils et l'approbation » du comité des sanctions avant de signer un quelconque contrat avec la société requérante. Il était recommandé que TEAM présentât une demande au comité, en lui fournissant des précisions relatives à la transaction en question : si la société requérante payait les prestations de maintenance, le comité ne verrait certainement aucun obstacle à la transaction. Le 24 mai 1993, le ministère des Transports reçut une copie de ce fax et en adressa une copie à TEAM, qui fut également informée par téléphone. Par une lettre datée du 26 mai 1993, la mission permanente de l'Irlande communiqua les précisions sollicitées au comité des sanctions et demanda « les conseils et l'approbation » de celui-ci.

22. Le 21 mai 1993, le comité des sanctions, rappelant la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies, se prononça dans un sens contraire à l'avis du gouvernement turc selon lequel l'exploitation de l'aéronef pouvait continuer. La mission permanente de la Turquie auprès des Nations unies fut informée de cette prise de position par une lettre datée du 28 mai 1993.

23. Le 28 mai 1993 à midi, TEAM informa la société requérante que la visite C était terminée et qu'après paiement d'une somme de 250 000 USD l'aéronef pourrait partir. Plus tard dans la journée, TEAM reçut ladite somme de la société requérante et l'aéronef fut autorisé à partir. Alors qu'il attendait l'autorisation de décoller du contrôle du trafic aérien, l'aéronef fut empêché de partir. Il ressort du rapport établi par le directeur de l'aéroport de Dublin qui était de permanence que TEAM lui avait indiqué que, d'après le ministère des Transports, elle « enfreindrait le régime des sanctions » si elle laissait l'aéronef partir. Le directeur précisait également dans son rapport que le créneau qui avait été retenu pour le décollage de l'avion tombait pendant sa permanence et que la police de l'air et des frontières avait été avisée. TEAM informa la société requérante en conséquence. Le ministère des Transports confirma ultérieurement par une lettre (du 16 juin 1993) ses instructions du 28 mai 1993 :

« (...) [TEAM] fut informée par le ministère que, dans ces conditions, elle ne devait pas laisser partir [l'aéronef]. En outre, TEAM fut rendue attentive au fait que si elle laissait partir l'appareil elle risquait elle-même d'enfreindre gravement les résolutions des Nations unies (telles que mises en œuvre par le règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil) (...) et que la question était en cours d'examen. En même temps, instruction fut donnée à *Air Traffic*, dont l'autorisation était nécessaire pour le départ de l'aéronef, de ne pas autoriser l'appareil à décoller. »

24. Par des lettres du 29 mai 1993 adressées à la société requérante, TEAM précisa qu'elle attendait l'avis du comité des sanctions et que les autorités l'avaient avertie qu'elle enfreindrait le régime des sanctions des Nations unies si elle laissait partir l'aéronef avant d'avoir reçu cet avis.

D. Avant la procédure de contrôle juridictionnel

25. Par une note datée du 29 mai 1993, l'ambassade de Turquie à Dublin demanda la remise de l'aéronef immobilisé à la Turquie, eu égard à l'adhésion de celle-ci au régime des sanctions.

26. Par une lettre du 2 juin 1993, la mission permanente de l'Irlande informa le comité des sanctions que les travaux de maintenance avaient en fait déjà été effectués, que le gouvernement regrettait que la procédure qu'il avait engagée n'avait pas été respectée et qu'il étudiait la question avec TEAM. Elle précisa que l'aéronef était immobilisé dans l'attente de la décision du comité.

27. Le 3 juin 1993, le gouvernement irlandais prit connaissance de la réponse donnée par le comité des sanctions au gouvernement turc et du fait que le président du comité avait indiqué que celui-ci préconiserait probablement la saisie. Il était prévu que le comité ne se réunirait pas avant le 8 juin 1993.

28. Le 4 juin 1993 fut adopté le règlement d'exécution (*statutory instrument*) n° 144 relatif aux règlements communautaires interdisant les échanges avec la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Par une lettre du 8 juin 1993, le ministre des Transports (de l'Energie et des Communications) informa les directeurs de l'aéroport de Dublin qu'il avait autorisé la saisie jusqu'à nouvel ordre de l'aéronef, en application de ce règlement d'exécution.

29. Peu après, le second aéronef de la société requérante fut immobilisé à Istanbul, même s'il y a controverse entre les parties quant aux raisons exactes ayant justifié cette mesure.

30. Par une lettre du 14 juin 1993, le comité des sanctions informa la mission permanente de l'Irlande des conclusions auxquelles il avait abouti à sa réunion du 8 juin 1993 :

« (...) la prestation au bénéfice d'un aéronef appartenant à une entreprise établie en [RFY] de services autres que ceux préalablement autorisés par le comité (...) ne serait pas conforme aux exigences des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Les membres du comité ont aussi rappelé les dispositions du paragraphe 24 de [la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies] concernant de tels aéronefs, en vertu desquelles l'appareil en question aurait déjà dû être saisi par les autorités irlandaises. Le comité vous serait donc extrêmement reconnaissant de l'informer de toute mesure prise au nom du gouvernement de votre Excellence à cet effet. »

Par une lettre du 18 juin 1993, la mission permanente de l'Irlande fit savoir au comité des sanctions que l'aéronef était immobilisé depuis le 28 mai 1993 et avait été officiellement saisi le 8 juin 1993.

31. Par une lettre du 16 juin 1993 adressée au ministère des Transports, la société requérante contesta la saisie, faisant valoir que le règlement (CEE) n° 990/93 ne visait pas la simple propriété juridique mais plutôt le contrôle opérationnel. Le 24 juin 1993, le ministère répondit :

« Il a été confirmé au ministre que la résolution des Nations unies, telle que mise en œuvre par [le règlement (CEE) n° 990/93], a pour finalité et pour effet d'imposer des sanctions par la saisie des types de biens commerciaux visés à l'article 8, y compris les aéronefs, dans tous les cas où une personne physique ou morale ayant son siège en [RFY] ou opérant depuis cette république détient une participation du type mentionné. Etant donné que cet avis relatif à la portée et à l'effet de la résolution originale a été confirmé par le [comité des sanctions], le ministre ne s'estime pas autorisé à appliquer [le règlement (CEE) n° 990/93] d'une manière qui s'écarterait de cette démarche. (...) la saisie de l'aéronef doit être maintenue. (...) le ministre est conscient des difficultés [de la société requérante] et souhaite vivement trouver, dans le cadre du [règlement (CEE) n° 990/93], une solution qui lui permette de lever la mesure de saisie de l'aéronef. »

32. Par une lettre du 5 juillet 1993, l'ambassade de Turquie à Dublin réitéra sa demande de remise de l'appareil, déclarant que le gouvernement turc veillerait à la saisie conformément aux sanctions. Par une lettre du 6 juillet 1993, le gouvernement irlandais informa le comité des sanctions qu'il était disposé à accueillir cette demande. Le 4 août 1993, le comité des sanctions décida que l'aéronef devait rester en Irlande, étant donné que les résolutions pertinentes imposaient à l'Etat irlandais de refuser tous services à l'aéronef, y compris ceux qui lui permettraient de voler.

E. La première procédure de contrôle juridictionnel : la *High Court*

33. En novembre 1993, la société requérante sollicita l'autorisation de demander le contrôle juridictionnel de la décision du ministre de saisir l'aéronef. Elle présenta par la suite une version modifiée de ses moyens qui analysait le rôle de TEAM dans la saisie. Le 15 avril 1994, la *High Court* refusa de reconnaître à TEAM la qualité de défenderesse dans la procédure, le litige entre la requérante et cette société relevant du droit privé.

34. Le 15 juin 1994, le directeur général de la société requérante expliqua dans son témoignage que les loyers dus avaient d'abord été prélevés sur les sommes initialement versées à la JAT et avaient ensuite été versés sur un compte en banque bloqué, surveillé par la Banque centrale turque.

35. Le 21 juin 1994, le juge Murphy rendit l'arrêt de la *High Court*. La question qu'il était appelé à trancher était, selon lui, simplement celle de savoir si l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 obligeait le ministre des Transports à saisir l'aéronef de la société requérante. Il considéra que la

lettre adressée par le ministère des Transports à la société requérante le 24 juin 1993 fournissait la meilleure explication du raisonnement du ministre. Il s'exprima comme suit :

« (...) il ne prête pas à controverse que la transaction entre la JAT et [la société requérante] a été conclue de parfaite bonne foi. Il n'est nullement question d'une participation directe ou indirecte de la JAT dans [la société requérante] ou dans la gestion, la supervision ou la direction de l'activité de cette société. (...) »

Il n'est toutefois pas contesté que [les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies] ne font pas partie du droit interne irlandais et que, dès lors, elles ne justifiaient pas en soi que le ministre saisisse l'aéronef. La portée concrète des [résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies], dans la mesure où elles ont trait à la présente procédure, tient au fait que [la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies] (...) est à l'origine de l'article 8 du [règlement (CEE) n° 990/93]. (...) »

36. En interprétant le règlement (CEE) n° 990/93, le juge Murphy tint compte de la finalité de ce texte. Il constata que l'article 8 ne s'appliquait pas à l'aéronef étant donné qu'il ne s'agissait pas d'un appareil dans lequel une participation majoritaire ou une minorité de contrôle était détenue par une personne physique ou morale ayant son siège dans la RFY ou opérant depuis cette république et jugea que la décision du ministre de procéder à la saisie constituait un excès de pouvoir. Toutefois, l'appareil se trouvait, à ce stade, sous le coup d'une injonction obtenue (en mars 1994) par un créancier de la JAT (SNECMA) et en vertu de laquelle il ne pouvait pas sortir du pays. Cette injonction fut levée le 11 avril 1995.

F. La seconde procédure de contrôle juridictionnel : la *High Court*

37. Après avoir indiqué à la société requérante que le ministre des Transports envisageait une nouvelle saisie fondée sur l'article 1 § 1 e) du règlement (CEE) n° 990/93, le ministère des Transports communiqua les précisions suivantes à l'intéressée par une lettre du 5 août 1994 :

« Le ministre s'est penché sur la situation de l'aéronef à la lumière de l'arrêt rendu récemment par la *High Court* et des dispositions des règlements du Conseil qui y sont évoquées.

Je suis chargé de vous informer qu'il a (...) ordonné que l'aéronef soit immobilisé en vertu de l'article 9 [du règlement (CEE) n° 990/93] en tant qu'aéronef soupçonné d'avoir violé les dispositions de ce règlement, spécialement son article 1 § 1 e), et celles du [règlement (CEE)] n° 1432/92. Ainsi que l'exigent les articles 9 et 10 du règlement [(CEE)] n° 990/93, l'aéronef demeurera immobilisé en attendant que le ministre termine son enquête concernant la violation présumée. »

Bien que la lettre ne le précisât pas, les préoccupations du ministre tenaient au fait que les sommes versées par la société requérante à titre de loyer sur le compte en banque bloqué étaient utilisées pour l'exécution des obligations financières (assurance, maintenance et autres) qui incombaient à la JAT en vertu du contrat de location.

38. Le 23 septembre 1994, le Conseil de sécurité des Nations unies adopta la résolution 943 (1994), qui suspendait temporairement les sanctions, étant donné que les négociations de paix avaient commencé, mais ne s'appliquait pas aux aéronefs déjà saisis. Cette résolution fut mise en œuvre par le règlement (CE) n° 2472/94 du 10 octobre 1994.

39. En mars 1995, la société requérante fut autorisée à demander le contrôle juridictionnel de la décision du ministre de saisir à nouveau l'aéronef. Par un arrêt du 22 janvier 1996, la *High Court* annula la décision du ministre de procéder à une nouvelle saisie de l'aéronef. Elle releva que la plupart des sommes versées par la société requérante sur le compte bloqué avaient alors été utilisées (avec le consentement de la banque détentrice en Turquie) pour remplir les obligations incombant à la JAT en vertu du contrat de location. La question décisive dont la *High Court* se trouvait saisie était celle du temps mis par le ministre pour invoquer l'article 9 du règlement (CEE) n° 990/93, étant donné que la société requérante était une partie « innocente » qui subissait d'importantes pertes quotidiennes. La *High Court* estima que le ministre avait manqué à son obligation d'enquêter et de statuer sur ces questions dans un délai raisonnable, de mener ses investigations de manière équitable et de tenir dûment compte des droits de la société requérante.

40. Le 7 février 1996, le gouvernement irlandais saisit la Cour suprême d'une demande de sursis à l'exécution de l'ordonnance de la *High Court*. Il en fut débouté le 9 février 1996, la Cour suprême précisant que pour décider d'accorder ou non le sursis elle s'était surtout attachée à trouver un équilibre n'entraînant de déni de justice ni pour l'une ni pour l'autre des parties. Vu le temps mis par le ministre pour invoquer l'article 1 § 1 e) du règlement pertinent et le contraste entre le dommage potentiellement minime pour l'Etat (sommes dues pour les opérations de maintenance et le parking à l'aéroport de Dublin) et les pertes désastreuses subies par la société requérante, la balance en l'affaire penchait très largement en faveur de la société requérante.

41. L'aéronef fut donc autorisé à quitter l'Irlande. Par des lettres datées des 12 et 14 mars 1996, la société requérante, la JAT et TEAM furent informées que le ministre estimait qu'il n'était juridiquement plus responsable de l'aéronef.

G. La première procédure de contrôle juridictionnel : la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)

42. Le 8 août 1994, le ministre des Transports interjeta appel devant la Cour suprême contre l'arrêt de la *High Court* du 21 juin 1994. Il contestait l'interprétation par la *High Court* du règlement (CEE) n° 990/93 et demandait une ordonnance de renvoi d'une question préjudicielle à la CJCE

(article 177, devenu article 234, du Traité instituant la Communauté européenne – « le traité CE »).

43. Par une ordonnance du 12 février 1995, la Cour suprême posa la question suivante à la CJCE et sursit à statuer :

« Convient-il d'appliquer l'article 8 du [règlement (CEE) n° 990/93] à un aéronef dans lequel une participation majoritaire ou une minorité de contrôle est détenue par une personne morale ayant son siège dans la [RFY] alors que cet aéronef a été donné en location pour une période de quatre ans à compter du 22 avril 1992 à une personne morale dans laquelle aucune personne physique ou morale ayant son siège dans la [RFY] ou opérant depuis cette république ne détient de participation majoritaire ou de minorité de contrôle ? »

44. Les parties soumirent des observations à la CJCE. La société requérante releva que, comble de l'ironie, depuis l'adoption de la résolution 943 (1994) par le Conseil de sécurité des Nations unies, les avions de la JAT pouvaient voler, alors que son aéronef à elle demeurait immobilisé.

45. Le 30 avril 1996, l'avocat général Jacobs rendit ses conclusions. Prenant le contre-pied de la *High Court* irlandaise, il estima que, compte tenu de la participation majoritaire de la JAT dans l'aéronef, l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 s'appliquait et que ni l'objet ni le texte des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies ne fournissaient une raison valable de s'écarter de ce qu'il jugeait être la lettre claire de cette disposition.

46. Quant à la question du respect dans ledit règlement des droits fondamentaux et du principe de proportionnalité, l'avocat général souligna :

« Il est constant que le respect des droits fondamentaux fait partie des principes généraux du droit communautaire et que, en assurant le respect de ces droits, la [CJCE] tient compte des traditions constitutionnelles des Etats membres et des conventions internationales, notamment de [la Convention], qui a une importance particulière à cet égard.

L'article F, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (...) consacre la jurisprudence [de la CJCE] dans le traité. (...) En relation avec le traité CE, il confirme et renforce la jurisprudence [de la CJCE], en soulignant l'extrême importance du respect des droits fondamentaux.

Le respect des droits fondamentaux est donc une condition de légalité des actes communautaires – en l'espèce, du règlement. Les droits fondamentaux doivent naturellement aussi être respectés par les Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures communautaires. Tous les Etats membres sont, en tout cas, parties à la [Convention], même si cette dernière n'a pas dans tous le statut de loi interne. Bien que la Communauté elle-même ne soit pas partie à la Convention et ne puisse le devenir sans modification à la fois de la Convention et du traité et quoique la Convention ne puisse lier formellement la Communauté, la Convention peut néanmoins être considérée, à des fins pratiques, comme faisant partie du droit communautaire et être invoquée comme telle à la fois devant la [CJCE] et devant les juridictions nationales lorsque le droit communautaire est en cause. C'est en particulier le cas lorsque, comme en l'espèce, c'est l'application du droit

communautaire par des Etats membres qui est en cause. Le droit communautaire ne peut dégager les Etats membres des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention. »

47. L'avocat général nota que la société requérante avait invoqué le droit au respect de ses biens, qui était protégé par la Convention, ainsi que le droit d'exercer une activité commerciale, qui était reconnu comme un droit fondamental par la CJCE. Après avoir examiné l'arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982 (série A n° 52), il estima que la question essentielle qui se posait était de savoir si l'entrave mise à la possession de l'avion par la société requérante était une mesure proportionnée à la lumière des objectifs d'intérêt général poursuivis par le règlement (CEE) n° 990/93. Il tint compte de l'application faite de ce critère dans l'arrêt *AGOSI c. Royaume-Uni* du 24 octobre 1986 (série A n° 108) et dans l'arrêt *Air Canada c. Royaume-Uni* du 5 mai 1995 (série A n° 316-A), et d'une « attitude similaire » adoptée par la CJCE dans des affaires concernant le droit de propriété ou le droit d'exercer une activité commerciale (notamment *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, affaire 44/79, Recueil de jurisprudence (Rec.) 1979, p. 3727, points 17 à 30).

48. S'il y avait eu une atteinte grave à l'intérêt de la société requérante au contrat de location, il était difficile d'identifier un intérêt public plus important que celui consistant à mettre un terme à une guerre civile dévastatrice. Tout en relevant que des pertes étaient inévitables si l'on voulait que les sanctions soient efficaces, l'avocat général considéra que s'il était démontré que l'ingérence en question était absolument abusive, à la lumière des objectifs poursuivis, il serait alors nécessaire que la CJCE intervienne. Il estima toutefois que ni la décision initiale de saisir l'appareil ni la prolongation de son immobilisation ne pouvaient passer pour abusives.

49. Il ajouta qu'indépendamment de la question de savoir si les effets financiers des sanctions atteignaient ou non l'ampleur que leur donnait la société requérante, il était impossible à son sens de ne pas appliquer une mesure générale de ce type simplement en raison des conséquences financières qu'elle était susceptible d'avoir dans un cas particulier. Eu égard à l'importance de l'intérêt public en jeu, de telles pertes n'emporteraient pas violation du principe de proportionnalité.

50. L'avocat général conclut en ces termes :

« (...) la décision contestée n'est pas la source d'un équilibre injuste entre les exigences de l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Cette conclusion paraît être en harmonie avec la jurisprudence de [la Cour] considérée d'une manière générale. [La société requérante] n'a, en effet, pas non plus laissé entendre qu'aucune jurisprudence faisant application de la [Convention] corroborait sa propre conclusion.

La situation ne paraît pas différente si l'on fait référence aux droits fondamentaux tels qu'ils résultent « des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres », visées par la jurisprudence de [la CJCE] et à l'article F, paragraphe 2, du traité sur

l'Union européenne. Dans l'arrêt *Hauer* [susmentionné, la CJCE] a indiqué (...), en faisant spécifiquement référence à la Loi fondamentale allemande, à la Constitution irlandaise et à la Constitution italienne, que les règles et pratiques constitutionnelles des Etats membres permettent au législateur de réglementer l'usage de la propriété privée dans l'intérêt général. Une fois encore, nul n'a laissé entendre qu'il existait une jurisprudence corroborant l'idée que la décision contestée viole des droits fondamentaux. La décision de la *High Court of Ireland* était, comme nous l'avons vu, fondée sur d'autres motifs. »

51. Par une lettre du 19 juillet 1996, TEAM informa la JAT que, sous réserve du paiement des sommes qui lui étaient dues, l'aéronef pouvait partir.

52. Le 30 juillet 1996, la CJCE décida que le règlement (CEE) n° 990/93 s'appliquait au type d'avion visé par la Cour suprême dans sa question. Elle constata qu'il ressortait de la procédure interne que le contrat de location avait été conclu « de parfaite bonne foi » et n'avait nullement pour but de contourner les mesures de sanction arrêtées à l'encontre de la RFY.

53. La CJCE écarta le premier argument de la société requérante selon lequel le règlement (CEE) n° 990/93 était inapplicable à raison de l'exploitation et de la gestion quotidiennes de l'aéronef par une partie innocente qui n'avait pas son siège en RFY. Après avoir examiné les termes du règlement (CEE) n° 990/93, son contexte et ses objectifs (y compris le texte et l'objet des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies qu'il mettait en œuvre), la CJCE ne releva rien qui fût de nature à fonder la distinction établie par la société requérante. Elle estima au contraire que l'utilisation du concept d'exploitation et de gestion quotidiennes, au lieu de celui de propriété, comme critère d'application du règlement mettrait en péril l'efficacité des sanctions.

54. La société requérante soutenait en second lieu que l'application du règlement (CEE) n° 990/93 porterait atteinte à son droit au respect de ses biens et à son libre exercice d'une activité commerciale dans la mesure où elle aurait pour conséquence de détruire et d'anéantir l'entreprise d'une partie entièrement innocente alors que les propriétaires yougoslaves avaient déjà été sanctionnés par le blocage des comptes en banque. La CJCE ne jugea pas cet argument convaincant :

« Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux invoqués par [la société requérante] n'apparaissent pas comme des prérogatives absolues et que leur exercice peut faire l'objet de restrictions justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté [voir l'affaire *Hauer* susmentionnée; l'affaire n° 5/88, *Wachauf c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, Rec. 1989, p. 2609, et l'affaire C-280/93, *Allemagne c. Conseil*, Rec. 1994, p. 4973].

A cet égard, il convient de relever d'abord que toute mesure de sanction comporte, par définition, des effets qui affectent les droits de propriété et le libre exercice des activités professionnelles, causant ainsi des préjudices à des parties qui n'ont aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption des sanctions.

Il y a lieu de relever ensuite que l'importance des objectifs poursuivis par la réglementation litigieuse est de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs.

Les dispositions du [règlement (CEE) n° 990/93] contribuent notamment à la mise en œuvre au niveau de la Communauté des sanctions à l'encontre de la [RFY], qui ont été décidées et ensuite renforcées par plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. (...)

C'est eu égard à ces circonstances que l'objectif poursuivi par les sanctions revêt une importance significative, qui est notamment, aux termes du [règlement (CEE) n° 990/93] et plus particulièrement de son huitième considérant, de dissuader la [RFY] de « continuer à violer l'intégrité et la sécurité de la République de Bosnie-Herzégovine et (d')inciter le parti serbe de Bosnie à coopérer au rétablissement de la paix dans cette république ».

Au regard d'un objectif d'intérêt général aussi fondamental pour la communauté internationale qui consiste à mettre un terme à l'état de guerre dans la région et aux violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans la République de Bosnie-Herzégovine, la saisie de l'aéronef en question qui est la propriété d'une personne ayant son siège dans la [RFY] ou opérant depuis cette république ne saurait passer pour inadéquate ou disproportionnée. »

55. La réponse à la question de la Cour suprême fut donc la suivante :

« L'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la [RFY], s'applique à un aéronef qui est la propriété d'une personne morale ayant son siège dans la [RFY] ou opérant depuis cette république, alors que ce propriétaire a donné cet aéronef en location pour une période de quatre ans à une autre personne morale qui n'a pas son siège dans cette république ni n'opère depuis cette république et dans laquelle aucune personne physique ou morale ayant son siège dans cette république ou opérant depuis cette république ne détient de participation majoritaire ou de minorité de contrôle. »

56. Le 6 août 1996, le ministre saisit de nouveau l'aéronef en vertu de l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93.

H. Les première et seconde procédures de contrôle juridictionnel : les arrêts de la Cour suprême

57. Par un acte d'appel du 29 octobre 1996, la société requérante invita la Cour suprême, entre autres, à statuer sur sa demande « à la lumière de la décision de la [CJCE] » ainsi que sur les frais des procédures suivies devant la Cour suprême et la CJCE. Dans les moyens qu'elle déposa le même jour, elle rappelait sa bonne foi et l'intérêt qu'il y avait eu d'obtenir un premier examen du règlement par la CJCE, et soulignait que c'étaient les autorités de la RFY qui étaient en dernier ressort responsables de ses difficultés et que la saisie avait détruit son activité. Elle invoquait le règlement (CE) n° 2815/95, relevant que ce texte n'autorisait pas les aéronefs déjà saisis à voler, alors que ceux qui ne l'avaient pas été pouvaient voler. Etant donné que son

aéronef était le seul à avoir été saisi dans le cadre du régime des sanctions, nul autre locataire n'aurait pu engager l'action qu'elle avait introduite afin de faire clarifier le sens du règlement pertinent.

58. Par un arrêt du 29 novembre 1996, la Cour suprême accueillit le recours du ministre des Transports contre l'ordonnance rendue par la *High Court* le 21 juin 1994. Elle releva que la seule question en l'espèce était celle de savoir si l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 obligeait le ministre à saisir l'aéronef. Ayant pris note de la réponse de la CJCE, la Cour suprême se borna à déclarer qu'elle était liée par cette décision et statua en faveur du ministre.

59. En mai 1998, la Cour suprême autorisa l'appel formé contre l'arrêt rendu par la *High Court* le 22 janvier 1996. Elle précisa que, compte tenu de l'arrêt de la CJCE et de celui de la Cour suprême intervenus depuis (juillet et novembre 1996 respectivement), cet appel n'avait plus vraiment d'objet, dans la mesure où il était établi que depuis la date de l'ordonnance de saisie initiale, l'immobilisation de l'aéronef avait été conforme à l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93. Elle ne rendit aucune décision quant aux frais.

I. La restitution de l'aéronef à la JAT

60. Les contrats de location des deux aéronefs conclus par la société requérante avaient expiré en mai 1996 (paragraphe 12 ci-dessus). A la suite de l'arrêt de la Cour suprême du 29 novembre 1996 (paragraphe 58 ci-dessus) et vu l'assouplissement du régime des sanctions (paragraphe 67-71 ci-après), la JAT et le ministre des Transports conclurent, en juillet 1997, un accord concernant les frais de ce dernier. La JAT déposa sur un compte bloqué aux noms du procureur général et des *solicitors* de l'Etat une somme de 389 609,95 livres irlandaises censée couvrir l'ensemble des frais de parking, de maintenance et d'assurance ainsi que les frais juridiques du ministre des Transports liés à la saisie. Le 30 juillet 1997, l'aéronef fut restitué à la JAT.

II. LE RÉGIME DES SANCTIONS : LES DISPOSITIONS PERTINENTES

A. La mise en place du régime des sanctions

61. En septembre 1991, le Conseil de sécurité des Nations unies adopta, en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, une résolution (résolution 713 (1991)) dans laquelle il se déclarait préoccupé par le conflit dans l'ex-Yougoslavie et décidait de mettre en œuvre un embargo sur les armements et sur les équipements militaires. En décembre 1991, il adopta la résolution 724 (1991), qui établissait un comité des sanctions chargé de

l'exécution des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies.

62. Le 30 mai 1992, il adopta la résolution 757 (1992), qui disposait notamment :

« 5. *Décide en outre* que tous les Etats s'abstiendront de mettre à la disposition des autorités de la [RFY] ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en [RFY] des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes personnes présentes sur leur territoire d'en transférer ou de mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition des autorités de la [RFY] ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant en [RFY], à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins d'ordre strictement médical ou humanitaire et à des denrées alimentaires ;

(...)

7. *Décide* que tous les Etats :

a) Refuseront à tout aéronef l'autorisation de décoller de leur territoire, d'y atterrir ou de le survoler si cet aéronef est en route pour atterrir sur le territoire de la [RFY] ou s'il en a décollé, à moins que le vol de cet aéronef n'ait été approuvé, en raison de considérations d'ordre humanitaire ou autres, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil, par le [comité des sanctions] ;

b) Interdiront la fourniture par leurs nationaux ou à partir de leur territoire de services de maintenance et d'ingénierie destinés à des aéronefs enregistrés en [RFY] ou utilisés par ou au nom d'entités sises en [RFY], ou de composants de tels aéronefs, la délivrance de certificats de navigation pour de tels aéronefs, ainsi que le paiement de nouveaux dédommagements au titre de contrats d'assurance existants et la fourniture de nouvelles assurances directes pour de tels aéronefs ;

(...)

9. *Décide en outre* que tous les Etats, ainsi que les autorités de la [RFY], prendront les mesures nécessaires pour qu'il ne puisse être fait droit à aucune réclamation par les autorités de la [RFY], par toute personne physique ou morale en [RFY], ou par des tiers agissant par leur intermédiaire ou pour leur compte, et se rapportant à un contrat ou à une opération dont l'exécution aurait été affectée du fait des mesures décidées par la présente résolution et les résolutions connexes ; »

Cette résolution fut mise en œuvre, dans le cadre de la Communauté européenne, par un règlement du Conseil de juin 1992 (règlement (CEE) n° 1432/92), lequel fut transposé en droit irlandais par le règlement d'exécution n° 157 de 1992 relatif aux règlements communautaires interdisant les échanges avec les Républiques de Serbie et du Monténégro. Ce texte érigeait en infraction en droit irlandais à partir du 25 juin 1992 les actes violant le règlement (CEE) n° 1432/92.

63. Le Conseil de sécurité des Nations unies adopta le 16 novembre 1992 la résolution 787 (1992), qui renforçait les sanctions économiques

contre la RFY. Ce texte fut mis en œuvre par le règlement (CEE) n° 3534/92 adopté en décembre 1992.

64. Le 17 avril 1993, le Conseil de sécurité des Nations unies adopta la résolution 820 (1993), qui énonçait notamment :

« 24. *Décide* que tous les Etats saisiront tous les navires, véhicules de transport de marchandises, matériels roulants et aéronefs se trouvant sur leur territoire dans lesquels une personne ou une entreprise de la [RFY] ou opérant à partir de celle-ci détient un intérêt majoritaire ou prépondérant, et que ces navires, véhicules de transport de marchandises, matériels roulants et aéronefs pourront être confisqués par l'Etat ayant effectué la saisie s'il est établi qu'ils ont agi en violation des résolutions 713 (1991), 757 (1992) ou 787 (1992), ou de la présente résolution ; »

65. Cette résolution fut mise en œuvre par le règlement (CEE) n° 990/93, qui entra en vigueur dès sa publication au Journal officiel (L 102/14 (1993)) du 28 avril 1993 (comme prévu à l'article 13 du règlement), en application de l'article 191 § 2 (devenu article 254 § 2) du Traité instituant la Communauté européenne (traité CE). Les articles 1 § 1 e) et 8 à 10 de ce règlement étaient ainsi libellés :

Article 1

« 1. A partir du 26 avril 1993, sont interdits :

(...)

e) la fourniture à toute personne ou tout organisme de services non financiers aux fins d'une quelconque activité économique exercée dans la [RFY]. »

Article 8

« Tous les navires, véhicules de transport, matériels roulants et aéronefs dans lesquels une participation majoritaire ou une minorité de contrôle est détenue par une personne physique ou morale ayant son siège dans la [RFY] ou opérant depuis cette république sont saisis par les autorités compétentes des Etats membres.

Les frais afférents à la saisie des navires, véhicules de transport, matériels roulants et aéronefs peuvent être imputés à leurs propriétaires. »

Article 9

« Tous les navires, véhicules de transport, matériels roulants, aéronefs et cargaisons soupçonnés d'avoir violé ou de violer le règlement (CEE) n° 1432/92 ou le présent règlement sont immobilisés par les autorités compétentes des Etats membres en attendant l'enquête. »

Article 10

« Chaque Etat membre détermine les sanctions à imposer en cas de violation des dispositions du présent règlement.

Lorsqu'il est établi que des navires, véhicules de transport, matériels roulants, aéronefs et cargaisons ont violé le présent règlement, ils peuvent être confisqués par l'Etat membre dont les autorités compétentes ont procédé à leur saisie ou leur immobilisation. »

66. Le 4 juin 1993, le ministre irlandais du Tourisme et du Commerce adopta le règlement d'exécution n° 144 relatif aux règlements communautaires interdisant les échanges avec la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Ce texte disposait notamment :

« 3. Nul ne peut enfreindre une disposition du [règlement (CEE) n° 990/93].

4. Quiconque, à partir du 4 juin 1993, enfreint l'article 3 du présent règlement d'exécution se rend coupable d'une infraction passible, au terme d'une procédure simplifiée, d'une amende ne dépassant pas 1 000 livres ou d'un emprisonnement ne dépassant pas douze mois ou de l'une et l'autre peine.

5. Le ministre des Transports, de l'Energie et des Communications est l'autorité compétente aux fins des articles 8 et 9 du [règlement (CEE) n° 990/93], sauf dans la mesure où ledit article 8 vise des navires et ledit article 9 des cargaisons.

6.1. Les pouvoirs conférés au ministre des Transports, de l'Energie et des Communications par les articles 8 et 9 du [règlement (CEE) n° 990/93] en sa qualité d'autorité compétente aux fins de ces dispositions peuvent être exercés par

- a) les membres de la police [*Garda Síochána*],
- b) les agents du service des douanes et accises,
- c) la police de l'air, les pompiers, (...)
- d) les agents du ministère des Transports (...) dûment autorisés par écrit à cet effet par le ministre des Transports, de l'Energie et des Communications.

(...)

3. Nul ne peut entraver ou gêner une personne désignée aux alinéas a), b) ou c) du paragraphe 1 du présent article, ou une personne autorisée comme indiqué ci-dessus, dans l'exercice des pouvoirs susmentionnés.

4. Quiconque, à partir du 4 juin 1993, enfreint le paragraphe 3 du présent article se rend coupable d'une infraction passible, au terme d'une procédure simplifiée, d'une amende ne dépassant pas 500 livres ou d'un emprisonnement ne dépassant pas trois mois ou de l'une et l'autre peine.

7. Lorsqu'une infraction visée aux articles 4 ou 6 du présent règlement d'exécution est commise par une personne morale et qu'il est prouvé qu'il y a eu consentement, connivence, approbation ou négligence d'une personne ayant la qualité de dirigeant, gérant, secrétaire ou employé de cette personne morale ou d'une personne censée agir en cette capacité, cette personne ainsi que la personne morale sont coupables d'une infraction passible de poursuites et des peines encourues pour l'infraction principale. »

B. La levée du régime des sanctions

67. Le 23 septembre 1994, le Conseil de sécurité des Nations unies adopta la résolution 943 (1994), qui disposait notamment :

« i. les restrictions imposées en vertu du paragraphe 7 de la résolution 757 (1992), du paragraphe 24 de la résolution 820 (1993) en ce qui concerne les aéronefs qui n'ont pas été confisqués à la date de l'adoption de la présente résolution (...)

seront suspendues pour une période initiale de 100 jours à compter du lendemain du jour où le Secrétaire général aura informé (...) »

Cette résolution fut mise en œuvre par le règlement (CE) n° 2472/94 du 10 octobre 1994, dont l'article 5 suspendait l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 « pour les aéronefs non saisis le 23 septembre 1994 ».

68. La suspension de la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies fut reconduite pour une durée de 100 jours à plusieurs reprises en 1995. Des règlements communautaires furent adoptés pour la mise en œuvre des résolutions pertinentes.

69. La résolution 820 (1993) fut suspendue indéfiniment en 1995 par la résolution 1022 (1995). Celle-ci fut mise en œuvre dans le cadre communautaire par le règlement (CE) n° 2815/95 du 4 décembre 1995, qui énonçait notamment :

« 1. Le règlement (CEE) n° 990/93 est suspendu en ce qui concerne la [RFY].

2. Tant que le règlement (CEE) n° 990/93 reste suspendu, tous les avoirs qui ont été saisis préalablement conformément audit règlement peuvent être libérés par les Etats membres selon la loi, à condition que chacun de ces avoirs qui fait l'objet d'une réclamation, d'un droit de rétention, d'un arrêt ou d'une servitude, ou qui est l'avoir d'une personne, d'une association, d'une personne morale ou d'une entité déclarée ou supposée insolvable selon la loi ou les principes comptables qui prévalent dans l'Etat membre concerné, reste saisi jusqu'à ce qu'il soit libéré conformément au droit applicable. »

70. La résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies fut par la suite définitivement suspendue et cette suspension fut mise en œuvre, au plan communautaire, par le règlement (CE) n° 462/96 du 27 février 1996, qui énonçait notamment :

« Tant que les règlements [notamment le règlement (CEE) n° 990/93] restent suspendus, tous les avoirs qui ont été saisis préalablement conformément auxdits règlements peuvent être libérés par les Etats membres selon la loi, à condition que chacun de ces avoirs qui font l'objet d'une réclamation, d'un droit de rétention, d'un arrêt ou d'une servitude, (...) restent saisis jusqu'à ce qu'ils soient libérés conformément au droit applicable. »

71. Le 9 décembre 1996, le règlement (CE) n° 2382/96 abrogea, entre autres, le règlement (CEE) n° 990/93. Le 2 mars 2000, le règlement d'exécution n° 60 relatif aux règlements communautaires portant révocation des sanctions se rapportant aux échanges concernant la République

fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et certaines régions des Républiques de Croatie et de Bosnie-Herzégovine abrogea le règlement d'exécution n° 144 de 1993.

III. LE DROIT ET LA PRATIQUE COMMUNAUTAIRES PERTINENTS

72. Le présent arrêt concerne les dispositions du droit communautaire du « premier pilier » de l'Union européenne.

A. Droits fondamentaux : la jurisprudence de la CJCE¹

73. Si les traités constitutifs des Communautés européennes ne renferment pas de dispositions expresses protégeant les droits de l'homme, la CJCE a déclaré dès 1969 que les droits fondamentaux de la personne sont compris dans les principes généraux du droit communautaire dont elle assure le respect². Au début des années 70, la CJCE a confirmé qu'en assurant la sauvegarde de ces droits elle s'inspirait des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres³ et des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres avaient coopéré ou adhéré⁴. Les dispositions de la Convention ont été expressément mentionnées pour la première fois en 1975⁵, et l'importance particulière de la Convention parmi les traités internationaux sur la protection des droits de l'homme a été reconnue par la CJCE en 1979⁶. Par la suite, la Cour de justice a commencé à se référer plus largement aux dispositions de la Convention (parfois parce que le droit communautaire à l'examen mentionnait la Convention)⁷ et,

1. Les renvois à la CJCE visent, le cas échéant, le Tribunal de première instance.

2. *Stauder c. Ville d'Ulm*, affaire 29/69, Rec. 1969, p. 419.

3. *Internationale Handelsgesellschaft*, affaire 11/70, Rec. 1970, p. 1125.

4. *Nold c. Commission des Communautés européennes*, affaire 4/73, Rec. 1974, p. 491.

5. *Rutili c. Ministre de l'Intérieur*, affaire 36/75, Rec. 1975, p. 1219 ; voir également le paragraphe 10 de l'avis n° 256/2003 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur les implications d'une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne juridiquement contraignante sur la protection des droits de l'homme en Europe.

6. *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, affaire 44/79, Rec. 1979, p. 3727.

7. Voir, par exemple, l'arrêt *Hauer* précité, point 17 (article 1 du Protocole n° 1) ; *Regina c. Kent Kirk*, affaire 63/83, Rec. 1984, p. 2689, point 22 (article 7) ; *Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, affaire 222/84, Rec. 1986, p. 1651, point 18 (articles 6 et 13) ; *Hoechst AG c. Commission des Communautés européennes*, affaires jointes 46/87 et 227/88, Rec. 1989, p. 2859, point 18 (article 8) ; *Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne*, affaire 249/86, Rec. 1989, p. 1263, point 10 (article 8) ; *ERT c. DEP*, affaire C-260/89, Rec. 1991, p. I-2925, point 45 (article 10) ; *Union royale belge des sociétés de football et autres c. Bosman et autres*, affaire C-415/93, Rec. 1995, p. I-4921, point 79 (article 11) ; *Philip Morris International, Inc. et autres c. Commission des Communautés européennes*, affaires jointes T-377/00,

récemment, à la jurisprudence de la Cour¹, les arrêts les plus récents de la CJCE ne faisant pas précéder ces références à la Convention d'une explication de leur pertinence pour le droit communautaire.

74. Dans un arrêt de 1991, la CJCE a pu décrire comme suit le rôle de la Convention dans le droit communautaire² :

« 41. (...) selon une jurisprudence constante les droits fondamentaux font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect. A cet effet, la Cour s'inspire des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres ainsi que des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont coopéré ou adhéré (...) La [Convention] revêt, à cet égard, une signification particulière (...) Il en découle que (...) ne sauraient être admises dans la Communauté des mesures incompatibles avec le respect des droits de l'homme ainsi reconnus et garantis.

42. Selon sa jurisprudence (...) la Cour ne peut apprécier, au regard de la [Convention], une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit communautaire. En revanche, dès lors qu'une telle réglementation entre dans le champ d'application du droit communautaire, la Cour, saisie à titre préjudiciel, doit fournir tous les éléments d'interprétation nécessaires à l'appréciation, par la juridiction nationale, de la conformité de cette réglementation avec les droits fondamentaux dont la Cour assure le respect, tels qu'ils résultent, en particulier, de la [Convention]. »

T-379/00, T-380/00, T-260/01 et T-272/01, Rec. 2003, p. II-1, point 121 (articles 6 et 13) ; et *Bodil Lindqvist*, affaire C-101/01, Rec. 2003, p. I-12971, point 90 (article 10).

1. Voir, par exemple, *Procédures pénales c. X*, affaires jointes C-74/95 et C-129/95, Rec. 1996, p. I-6609, point 25 (article 7) ; *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH c. Heinrich Bauer Verlag*, affaire C-368/95, Rec. 1997, p. I-3689, points 25-26 (article 10) ; *Lisa Jacqueline Grant c. South-West Trains Ltd*, affaire C-249/96, Rec. 1998, p. I-621, points 33-34 (articles 8, 12 et 14) ; *Baustahlgewebe GmbH c. Commission des Communautés européennes*, affaire C-185/95 P, Rec. 1998, p. I-8417, points 20 et 29 (article 6) ; *Dieter Krombach c. André Bamberski*, affaire C-7/98, Rec. 2000, p. I-1935, points 39-40 (article 6) ; *Mannesmannröhren-Werke AG c. Commission des Communautés européennes*, affaire T-112/98, Rec. 2001, p. II-729, points 59 et 77 (article 6) ; *Connolly c. Commission des Communautés européennes*, affaire C-274/99, Rec. 2001, p. I-1611, point 39 (article 10) ; *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*, affaire C-60/00, Rec. 2002, p. I-6279, points 41-42 (article 8) ; *Joachim Steffensen*, affaire C-276/01, Rec. 2003, p. I-3735, points 72 et 75-77 (article 6) ; *Rechnungshof et autres*, affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, Rec. 2003, p. I-4989, points 73-77 et 83 (article 8) ; *Archer Daniels Midland Company et Archer Daniels Midland Ingredients Ltd c. Commission des Communautés européennes*, affaire T-224/00, Rec. 2003, p. II-2597, points 39, 85 et 91 (article 7) ; *Secretary of State for the Home Department c. Hacene Akrich*, affaire C-109/01, Rec. 2003, p. I-9607, points 58-60 (article 8) ; *K.B. c. National Health Service Pensions Agency et Secretary of State for Health*, affaire C-117/01, Rec. 2004, p. I-541, points 33-35 (article 12) ; *Herbert Karner Industrie-Auktionen GmbH c. Troostwijk GmbH*, affaire C-71/02, Rec. 2004, p. I-3025, points 50-51 (article 10) ; *Orfanopoulos et Oliveri c. Land Baden-Württemberg*, affaires jointes C-482/01 et C-493/01, Rec. 2004, p. I-5257, points 98-99 (article 8) ; et *JFE Engineering Corp., Nippon Steel Corp., JFE Steel Corp. et Sumitomo Metal Industries Ltd c. Commission des Communautés européennes*, affaires jointes T-67/00, T-68/00, T-71/00 et T-78/00, Rec. 2004, p. II-2501, point 178 (article 6).

2. *ERT c. DEP*, arrêt précité.

75. La CJCE a souvent réitéré cette déclaration, entre autres dans son avis sur l'adhésion de la Communauté à la Convention¹, dans lequel elle émet notamment l'opinion que le respect des droits de l'homme constitue « une condition de la légalité des actes communautaires ».

76. Dans l'affaire *Kondova*², invoquée par la société requérante, la CJCE a statué sur le refus du Royaume-Uni de faire droit à une demande d'établissement présentée par une ressortissante bulgare sur le fondement d'une disposition de l'accord d'association Communautés – Bulgarie :

« (...) Par ailleurs, l'adoption de telles mesures [par les services britanniques de l'immigration] doit intervenir sans préjudice de l'obligation de respecter les droits fondamentaux dudit ressortissant, tels que le droit au respect de sa vie familiale et le droit au respect de ses biens, qui découle, pour l'Etat membre concerné, de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, ou d'autres instruments internationaux auxquels cet Etat a éventuellement adhéré. »

B. Les dispositions pertinentes des traités³

1. Concernant les droits fondamentaux

77. L'évolution jurisprudentielle susmentionnée se retrouve dans certains amendements apportés aux traités. Dans le préambule à l'Acte unique européen de 1986, les Parties contractantes se sont dites décidées :

« à promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les Constitutions et lois des Etats membres, dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (...) »

78. L'article 6 (ex-article F) du Traité sur l'Union européenne de 1992 se lit ainsi :

« 1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres.

2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

3. L'Union respecte l'identité nationale de ses Etats membres.

1. *Adhésion de la Communauté à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales*, Avis 2/94, Rec. 1996, p. I-1759.

2. *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Eleanora Ivanova Kondova*, affaire C-235/99, Rec. 2001, p. I-6427.

3. Etant donné la période couverte par les faits de l'espèce, on a utilisé l'ancienne numérotation des articles du traité CE, en la faisant suivre, le cas échéant, de l'actuelle.

4. L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques. »

79. Le Traité d'Amsterdam de 1997 exige également de la CJCE, dans la mesure où elle est compétente, qu'elle applique les normes en matière de droits de l'homme à l'action des institutions communautaires et donne à l'Union européenne le pouvoir d'agir contre un Etat membre en cas de violation grave et persistante des principes énoncés à l'article 6 § 1 du Traité sur l'Union européenne cité ci-dessus.

80. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 7 décembre 2000 (non entièrement contraignante), dispose dans son préambule qu'elle :

« réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de la Communauté et de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux Etats membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des Droits de l'Homme ».

L'article 52 § 3 de la Charte se lit ainsi :

« Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. »

81. Le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé le 29 octobre 2004 (mais non en vigueur), prévoit en son article I-9 intitulé « Droits fondamentaux » :

« 1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux qui constitue la partie II.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans la Constitution.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

La Charte des droits fondamentaux précitée a été intégrée à ce traité constitutionnel, dont elle constitue la partie II.

2. Autres dispositions pertinentes du traité CE

82. L'article 5 (devenu article 10) est ainsi libellé :

« Les Etats membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité. »

83. Le passage pertinent de l'article 189 (devenu article 249) énonce :

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre. (...) »

La description du règlement comme étant « obligatoire dans tous ses éléments » et « directement applicable » dans tout Etat membre signifie qu'il prend effet¹ dans les ordres juridiques internes des Etats membres sans qu'aucune mesure de réception dans le droit national ne soit nécessaire.

84. L'article 234 (devenu article 307) dispose :

« Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1^{er} janvier 1958 ou, pour les Etats adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs Etats membres, d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité.

Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le présent traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les Etats membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.

Dans l'application des conventions visées au premier alinéa, les Etats membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans le présent traité par chacun des Etats membres font partie intégrante de l'établissement de la communauté et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres Etats membres. »

C. Les mécanismes de contrôle de la Communauté européenne

85. Quant au contrôle exercé par elle-même et par les juridictions nationales, la CJCE a déclaré :

« 39. (...) [L]es particuliers doivent pouvoir bénéficier d'une protection juridictionnelle effective des droits qu'ils tirent de l'ordre juridique communautaire, le droit à une telle protection faisant partie des principes généraux de droit qui découlent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Ce droit a également été consacré par les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (...) »

1. Les règlements entrent en vigueur à la date qu'ils fixent, ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication au Journal officiel (article 191 § 2, devenu article 254 § 2).

40. Or, le traité, par ses articles 173 et 184 (devenu article 241 CE), d'une part, et par son article 177, d'autre part, a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge communautaire (...). Dans ce système, des personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité visées à l'article 173, quatrième alinéa, du traité, attaquer directement des actes communautaires de portée générale, ont la possibilité, selon les cas, de faire valoir l'invalidité de tels actes soit, de manière incidente en vertu de l'article 184 du traité, devant le juge communautaire, soit devant les juridictions nationales et d'amener celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité desdits actes (...), à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles.

41. Ainsi, il incombe aux Etats membres de prévoir un système de voies de recours et de procédures permettant d'assurer le respect du droit à une protection juridictionnelle effective.

42. Dans ce cadre, conformément au principe de coopération loyale énoncé à l'article 5 du traité, les juridictions nationales sont tenues, dans toute la mesure du possible, d'interpréter et d'appliquer les règles internes de procédure gouvernant l'exercice des recours d'une manière qui permet aux personnes physiques et morales de contester en justice la légalité de toute décision ou de toute autre mesure nationale relative à l'application à leur égard d'un acte communautaire de portée générale, en excipant de l'invalidité de ce dernier. »¹

1. Les recours directs devant la CJCE

a) Les recours contre les institutions communautaires

86. L'article 173 (devenu article 230) confère aux Etats membres, au Parlement européen, au Conseil et à la Commission le droit de demander à la CJCE de contrôler la légalité d'un acte communautaire (« recours en annulation »). Ce droit est également reconnu, de manière plus restrictive, à la Cour des comptes et à la Banque centrale européenne et, de manière plus restrictive encore, à toute personne physique et morale, pareille personne pouvant former un recours contre « les décisions dont elle est le destinataire et contre les décisions qui, bien que prises sous l'apparence d'un règlement ou d'une décision adressée à une autre personne, la concernent directement et individuellement » (article 173, alinéa 4, devenu article 230, alinéa 4).

87. En vertu de l'article 175 (devenu article 232), les Etats membres et les institutions communautaires peuvent également saisir la CJCE en vue de faire constater un manquement notamment par le Conseil, la Commission et le Parlement européen à des obligations qui leur incombent en vertu du traité. L'article 184 (devenu article 241) permet de soulever une exception d'illégalité d'un règlement (arrêté conjointement par le Parlement européen et le Conseil, par le Conseil, par la Commission ou par la Banque centrale

1. *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil de l'Union européenne*, affaire C-50/00 P, Rec. 2002, p. I-6677.

européenne) à l'occasion d'un litige déjà pendant devant la CJCE au titre d'un autre article. Si elle accueille cette exception, la CJCE déclare le règlement inapplicable dans le litige en cause mais ne l'annule pas.

88. La Communauté européenne ayant la personnalité juridique, elle peut être poursuivie dans le cadre d'une action en dommages-intérêts fondée sur sa responsabilité non contractuelle. Ses institutions sont tenues pour responsables des actes ou omissions à caractère délictuel (illégaux ou invalides) de l'institution (fautes de service) ou de ses fonctionnaires (fautes personnelles) ayant causé un dommage au requérant (articles 178 et 215, devenus articles 235 et 288). Contrairement aux recours prévus par les articles 173, 175 et 184 (devenus articles 230, 232 et 241) et sous réserve des diverses restrictions découlant des éléments à établir dans le cadre de l'action, le recours en responsabilité non contractuelle n'est assorti d'aucune limitation tenant à la situation personnelle de son auteur ou à sa qualité pour agir. Il peut donc fournir à ceux (notamment les particuliers) qui n'ont pas qualité pour agir en vertu des articles 173 ou 175 mais ont subi un dommage un moyen autonome¹ de faire contrôler par la CJCE la légalité d'un acte ou d'une omission.

b) Les recours contre les Etats membres

89. En application de l'article 169 (devenu article 226) et de l'article 170 (devenu article 227), tant la Commission (dans l'exercice de son rôle de « gardienne des traités ») qu'un Etat membre ont, entre autres, le droit d'engager une procédure contre un Etat membre pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Si la CJCE conclut à un tel manquement de la part d'un Etat membre, celui-ci est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la CJCE (article 171, devenu article 228). La Commission peut également engager une procédure contre un Etat membre dans d'autres domaines spécifiques de la réglementation communautaire (par exemple en matière d'aides étatiques – article 93, devenu article 88).

c) Les recours contre des particuliers

90. Le traité CE ne renferme aucune disposition prévoyant un recours direct devant la CJCE contre des particuliers. En revanche, ceux-ci peuvent se voir infliger, en vertu de certaines dispositions du droit communautaire, des amendes, qui peuvent être contestées devant la CJCE.

2. Les recours indirects devant les juridictions nationales

91. Les particuliers peuvent se réclamer de leurs droits découlant des textes communautaires dans le cadre de toute procédure juridictionnelle

1. *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt c. Conseil des Communautés européennes*, affaire 5/71, Rec. 1971, p. 975.

prévues par le droit national, public ou privé, dans laquelle lesdits droits sont pertinents, et obtenir, le cas échéant, un redressement, définitif ou provisoire, dans le cadre du droit national.

a) Effets directs

92. L'« effet direct » d'une disposition du droit communautaire signifie qu'elle confère aux particuliers des droits et obligations qu'ils peuvent invoquer devant les juridictions nationales. Non seulement une disposition ayant un effet direct doit être appliquée par les juridictions nationales mais, en vertu du principe de la primauté du droit communautaire¹, elle l'emporte sur le droit interne contraire. Pour être dotée d'un effet direct, la disposition doit :

« (...) énonce[r] une interdiction claire et inconditionnelle qui est une obligation non pas de faire, mais de ne pas faire ; (...) [c]ette obligation n'est d'ailleurs assortie d'aucune réserve des Etats de subordonner sa mise en œuvre à un acte positif de droit interne ; (...) [c]ette prohibition se prête parfaitement, par sa nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables (...) »²

93. Certaines dispositions du traité CE sont considérées comme ayant un effet direct, qu'elles imposent une obligation de faire ou une obligation de ne pas faire, et certaines ont été jugées avoir tant un effet « vertical » (entre l'Etat et les particuliers) qu'un effet horizontal (entre les particuliers). Vu le texte de l'article 189 (devenu article 249), les dispositions des règlements sont normalement réputées avoir un effet direct, à la fois vertical et horizontal. Les directives et les décisions peuvent, dans certaines circonstances, avoir un effet direct vertical, alors que les recommandations et avis, qui n'ont pas d'effet contraignant, ne peuvent en général pas être invoqués par les particuliers devant les juridictions nationales.

b) Les principes de l'effet indirect et de la responsabilité de l'Etat

94. Les droits qu'un individu peut revendiquer en vertu du droit communautaire ne se limitent plus à ceux qui sont prévus par les dispositions communautaires d'applicabilité directe : ils incluent désormais les droits fondés sur les principes de l'effet indirect et de la responsabilité de l'Etat développés par la CJCE. Selon le « principe de l'effet indirect » (« interprétation conforme »), il résulte des obligations que l'article 5 (devenu article 10) fait peser sur un Etat membre que les autorités (y compris juridictionnelles) de celui-ci doivent autant que possible interpréter

1. *Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, affaire n° 11/70, Rec. 1970, p. 1125.

2. *Van Gend en Loos c. Administration fiscale néerlandaise*, affaire 26/62, Rec. 1963, p. 3.

le droit national à la lumière du texte et de la finalité de la directive pertinente¹.

95. Le principe de la responsabilité de l'Etat a été formulé pour la première fois dans l'affaire *Francovich*². La CJCE a estimé que lorsqu'un Etat ne transpose pas une directive (d'applicabilité directe ou non), il est tenu de réparer le préjudice ainsi causé aux particuliers dès lors que trois conditions sont réunies, à savoir, en premier lieu, que le résultat prescrit par la directive comporte l'attribution de droits au profit des particuliers, en second lieu, que le contenu de ces droits puisse être identifié sur la base des dispositions de la directive et, en troisième lieu, qu'il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées. En 1996, la CJCE a étendu la notion de responsabilité de l'Etat à l'ensemble des actes et omissions des autorités nationales (législatives, exécutives et judiciaires) violant le droit communautaire, sous réserve que les conditions de responsabilité soient remplies³.

c) Le renvoi préjudiciel

96. Pour aider les juridictions nationales à mettre en œuvre correctement le droit communautaire et à en assurer l'application uniforme⁴, l'article 177 (devenu article 234) leur donne la possibilité de consulter la CJCE. Ledit texte dispose notamment :

« La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

a) sur l'interprétation du présent traité,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté (...);

(...)

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question.

1. *Von Colson et Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen*, affaire 14/83, Rec. 1984, p. 1891, et *Marleasing S.A. c. La Comercial Internacional de Alimentación S.A.*, affaire C-106/89, Rec. 1990, p. I-4135.

2. *Francovich et autres c. République italienne*, affaires jointes C-6/90 et C-9/90, Rec. 1991, p. I-5357.

3. *Brasserie du Pêcheur S.A. c. Bundesrepublik Deutschland et The Queen c. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd et autres*, affaires jointes C-46/93 et C-48/93, Rec. 1996, p. I-1029 ; voir également *Gerhard Köbler c. Republik Österreich*, affaire C-224/01, Rec. 2003, p. I-10239.

4. *Commission des Communautés européennes c. République portugaise*, affaire C-55/02, Rec. 2004, p. I-9387, point 45.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice. »

97. La CJCE a décrit comme suit la nature de cette procédure de renvoi préjudiciel¹ :

« 30. (...) la procédure instituée par l'article 234 CE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution des litiges qu'elles sont appelées à trancher (...) »

31. Dans le cadre de cette coopération, il appartient à la juridiction nationale saisie du litige, qui seule possède une connaissance directe des faits à l'origine de celui-ci et doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour. En conséquence, dès lors que celles-ci portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (...) »

98. L'article 177 établit une distinction entre les juridictions nationales dotées d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la saisine de la CJCE et les juridictions de dernière instance, pour lesquelles le renvoi est obligatoire. Toutefois, d'après l'arrêt *CILFIT*², les juridictions des deux catégories doivent d'abord apprécier si une décision de la CJCE sur un point de droit communautaire est « nécessaire pour leur permettre de rendre leur décision », même si le libellé de l'article 177 semble aller en sens contraire :

« Il découle du rapport entre les alinéas 2 et 3 de l'article 177 que les juridictions visées par l'alinéa 3 jouissent du même pouvoir d'appréciation que toutes autres juridictions nationales en ce qui concerne le point de savoir si une décision sur un point de droit communautaire est nécessaire pour leur permettre de rendre leur décision. »

Dans l'arrêt *CILFIT*, la CJCE a précisé qu'une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours n'est pas tenue de déférer à son obligation de saisine lorsque la question soulevée n'est pas pertinente (c'est-à-dire dans les cas où la réponse à la question de droit communautaire, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige) ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la CJCE, même à défaut d'une stricte identité des questions, ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, non seulement pour la juridiction nationale mais aussi pour les tribunaux des autres Etats membres et pour la CJCE. L'existence d'une telle éventualité doit être appréciée en fonction des caractéristiques propres au

1. *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c. Republik Österreich*, affaire C-112/00, Rec. 2003, p. I-5659.

2. *S.r.l. CILFIT et Lanificio di Gavardo S.p.a. c. Ministère de la santé*, affaire 283/81, Rec. 1982, p. 3415.

droit communautaire, des difficultés particulières que présente son interprétation et du risque de divergences de la jurisprudence à l'intérieur de la Communauté.

99. Une fois le renvoi effectué, la CJCE statue sur la question qui lui est posée et sa décision s'impose à la juridiction nationale. La CJCE n'a aucun pouvoir pour trancher le litige dont la juridiction nationale est saisie et ne peut donc pas appliquer la disposition du droit communautaire aux faits de l'affaire dont il s'agit¹. La juridiction nationale décide de la réparation à accorder.

IV. AUTRES DISPOSITIONS JURIDIQUES PERTINENTES

A. La Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités

100. L'article 31 § 1, intitulé « Règle générale d'interprétation », énonce qu'un traité doit être interprété « de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ». Le paragraphe 3 de cette disposition précise qu'en même temps que du contexte il doit être tenu compte de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité ainsi que de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties.

B. La Constitution irlandaise

101. Le passage pertinent de l'article 29 de la Constitution irlandaise se lit ainsi :

« 1. L'Irlande affirme sa fidélité à l'idéal de paix et de coopération amicale des nations fondée sur la moralité et la justice internationales.

(...)

3. L'Irlande accepte les principes de droit international généralement reconnus comme règles de conduite dans ses rapports avec les autres Etats.

4. 1° (...)

10° Aucune disposition de la présente Constitution n'invalide les règles, actes ou mesures adoptés par l'Etat et rendus nécessaires par ses obligations de membre de l'Union européenne ou des Communautés européennes, ni n'empêche les règles, actes ou mesures adoptés par l'Union européenne, par les Communautés européennes, par

1. *Jacob Adlerblum c. Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés*, affaire 93-75, Rec. 1975, p. 2147.

leurs institutions, ou par des organes compétents en vertu des traités instituant les Communautés, d'avoir force de loi dans l'Etat. »

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES

102. Le Gouvernement soutient que la société requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes car elle n'a pas engagé d'action en responsabilité (contractuelle ou délictuelle) contre TEAM ni formé un recours constitutionnel contre l'Etat irlandais. Il estime que quoi qu'il en soit la requête aurait dû être introduite dans le délai de six mois à compter de la date de l'arrêt de la CJCE (étant donné que la Cour suprême ne pouvait qu'exécuter cet arrêt) et que de surcroît elle est abusive (la société requérante ne peut en effet, selon lui, être considérée comme une partie « innocente », dès lors qu'elle a tenté d'induire en erreur les juridictions nationales et la Cour de Strasbourg sur un certain nombre de points importants). La Commission européenne ajoute que si la Cour suprême n'a pas saisi la CJCE d'une question préjudicielle concernant le règlement (CE) n° 2472/94 c'est parce que la société requérante n'avait pas invoqué ce texte dans le cadre de la procédure nationale. Dans ses observations, la société requérante se borne à renvoyer à la décision sur la recevabilité de la chambre.

La chambre a estimé, pour les raisons exposées dans sa décision, qu'il aurait été déraisonnable de considérer que la société requérante aurait dû tenter une action en responsabilité, délictuelle ou contractuelle, ou un recours constitutionnel au lieu de la procédure de contrôle juridictionnel, ou pendant celle-ci. Il n'avait du reste pas été démontré que de telles actions offrissent de réelles chances de succès. La décision définitive, aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention et pour le calcul du délai de six mois, était l'arrêt de la Cour suprême de novembre 1996 appliquant l'arrêt rendu par la CJCE. Enfin, la chambre a conclu que les observations relatives à la bonne foi de la société requérante formulées par les parties relativement au bien-fondé du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 étaient identiques à celles énoncées par elles sur le terrain de l'article 35 § 3 de la Convention et que, par ailleurs, la question de la bonne foi était si étroitement liée au fond du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 qu'il y avait lieu de la joindre au fond.

103. Il n'est pas exclu que la Grande Chambre puisse se prononcer sur des questions relatives à la recevabilité de la requête au stade de l'examen au fond : la Cour peut « à tout stade de la procédure » rejeter une requête

qu'elle considère comme irrecevable. Ainsi, même au stade de l'examen au fond (sous réserve de ce qui est prévu à l'article 55 de son règlement), elle peut revenir sur la décision par laquelle la requête a été déclarée recevable lorsqu'elle constate que celle-ci aurait dû être considérée comme irrecevable pour une des raisons énumérées à l'article 35 de la Convention (*Pisano c. Italie* (radiation) [GC], n° 36732/97, § 34, 24 octobre 2002, et *Odièvre c. France* [GC], n° 42326/98, §§ 21-23, CEDH 2003-III).

104. Toutefois, constatant que les exceptions préliminaires soulevées devant elle sont précisément les mêmes que celles qui ont été formulées devant la chambre et rejetées par celle-ci dans sa décision sur la recevabilité, la Grande Chambre ne voit aucune raison de s'écarter des conclusions de la chambre sur ces points. En particulier, le Gouvernement n'a présenté à la Grande Chambre aucun argument juridique nouveau quant aux exceptions relatives à l'épuisement des voies de recours internes et au caractère abusif de la requête. Le Gouvernement a certes soumis des observations factuelles supplémentaires concernant la bonne foi de la société requérante dont il se sert pour fonder son allégation d'abus de procédure, mais cela ne modifie en rien le point de vue de la chambre selon lequel le problème de la bonne foi devrait être considéré, le cas échéant, dans le cadre de l'examen au fond du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1.

105. Sans préjuger la question de savoir si une partie autorisée à intervenir dans l'affaire après que celle-ci a été déclarée recevable peut soulever une exception préliminaire, la Grande Chambre estime que l'observation susmentionnée de la Commission européenne ne justifie pas de conclure que la société requérante n'a pas épuisé les voies de recours internes. Le règlement (CE) n° 2472/94 exclut expressément de ses dispositions les aéronefs déjà saisis en application du règlement (CEE) n° 990/93, et la société requérante avait déjà contesté, dans le cadre même de la procédure interne mentionnée par la Commission européenne, la légalité de la saisie initiale effectuée en vertu du règlement (CEE) n° 990/93.

106. La Cour rejette donc toutes les exceptions préliminaires soulevées devant elle.

II. LES OBSERVATIONS CONCERNANT L'ARTICLE 1 DE LA CONVENTION ET L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

107. La société requérante soutient que la façon dont l'Irlande a appliqué le régime des sanctions pour saisir son aéronef s'analyse en l'exercice d'un pouvoir d'appréciation susceptible de contrôle aux fins de l'article 1 de la Convention et en une violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Le Gouvernement défend la thèse inverse, tout comme les parties intervenantes – à l'exception (en partie) de l'Institut de formation en droits de l'homme du

barreau de Paris. Dans un souci de clarté, la Cour estime qu'il convient d'exposer les observations qui lui ont été présentées dans l'ordre ci-après.

A. Le Gouvernement

1. Article 1 de la Convention

108. La Convention doit être interprétée de manière à ce que les Etats parties puissent respecter leurs obligations internationales et ne pas entraver la tendance actuelle à l'élargissement et à l'intensification de la coopération internationale (*Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 72, CEDH 1999-I, et *Beer et Regan c. Allemagne* [GC], n° 28934/95, § 62, 18 février 1999). Il n'est donc pas contraire à la Convention pour un Etat d'adhérer à une organisation internationale et de contracter d'autres obligations dès lors que dans cette organisation les droits de l'homme reçoivent une protection équivalente à celle de la Convention. Ce principe a été exposé pour la première fois dans l'affaire *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne* (n° 13258/87, décision de la Commission du 9 février 1990, Décisions et rapports (DR) 64, p. 146) et confirmé ensuite dans l'affaire *Heinz c. Etats contractants également Parties à la Convention sur le brevet européen* (n° 21090/92, décision de la Commission du 10 janvier 1994, DR 76-B, p. 125).

109. Pour le Gouvernement, le critère essentiel de distinction consiste à savoir si la mesure litigieuse correspondait, dans le chef de l'Etat, à une obligation ou à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Si l'Etat était tenu d'agir d'une certaine façon du fait de son adhésion à une organisation internationale, le seul point à apprécier est celui de savoir si l'organisation en question offre une protection équivalente des droits de l'homme (jurisprudence *M. & Co.* décrite ci-dessus). Si, en revanche, l'Etat pouvait, sur le plan juridique, exercer un pouvoir d'appréciation indépendant, la Cour est compétente. Contrairement à ce que soutient la société requérante, les affaires *Matthews c. Royaume-Uni* ([GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I), *Cantoni c. France* (arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V) et *Hornsby c. Grèce* (arrêt du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II) ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce, étant donné qu'elles concernaient des décisions que les Etats mis en cause avaient prises en vertu d'un pouvoir discrétionnaire.

110. Le Gouvernement estime en outre que l'Irlande a agi par obligation et que la Communauté européenne et les Nations unies assurent une protection des droits de l'homme équivalente à celle de la Convention.

Quant aux obligations internationales incombant à l'Etat irlandais, le Gouvernement soutient que ce dernier s'est conformé aux obligations découlant de la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies et du règlement (CEE) n° 990/93. En droit communautaire, un

règlement ne permet pas l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire indépendant par l'Etat. Vu l'applicabilité directe du règlement (CEE) n° 990/93, le règlement d'exécution n° 144 de 1993 n'avait aucune incidence sur l'obligation juridique pour l'Etat de procéder à la saisie. Par la suite, la CJCE a confirmé de façon définitive l'applicabilité de l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 et, par conséquent, la base légale de la saisie. Même si la compétence de la CJCE dans le cadre d'un renvoi préjudiciel peut être considérée comme limitée, il reste que cette juridiction a rendu une décision contraignante dans le cadre de la procédure interne ici en cause.

Ne pas appliquer purement et simplement l'arrêt de la CJCE, ce serait pour l'Etat, quand bien même il entendrait ainsi assurer le respect de la Convention, manquer à son obligation de « coopération loyale » (article 5, devenu article 10, du traité CE – paragraphe 82 ci-dessus) et nuire à la coopération judiciaire spéciale envisagée par l'article 177 (devenu article 234) du traité CE entre la juridiction nationale et la CJCE (paragraphe 96-99 ci-dessus). Quant à l'argument de la société requérante selon lequel la Cour suprême, en appliquant l'arrêt de la CJCE, aurait dû l'indemniser, le Gouvernement estime qu'il ressortait implicitement des conclusions de l'avocat général, de l'arrêt de la CJCE et de la deuxième phrase de l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 que ce texte n'envisageait pas l'octroi d'indemnités. Dans le cas d'une réglementation prévoyant des saisies sans indemnité, un Etat membre enfreindrait les principes d'application uniforme et de primauté du droit communautaire s'il instituait malgré tout un régime d'indemnisation.

Enfin, le Gouvernement n'est pas convaincu par l'argument de la société requérante selon lequel la Cour suprême a décidé de façon discrétionnaire de ne pas tenir compte de l'assouplissement du régime des sanctions qui était intervenu. Si la saisie initiale était légale (en vertu de l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 ainsi que l'a confirmé la CJCE), l'assouplissement partiel du régime entré en vigueur en octobre 1994 n'était, par définition, pas applicable à l'aéronef de la société requérante, puisque ce dernier avait déjà été légalement saisi. Le libellé du règlement (CE) n° 2472/94 était aussi contraignant et clair que celui du règlement (CEE) n° 990/93. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'un second renvoi à la CJCE invoquant le règlement (CE) n° 2472/94 aurait été possible mais inutile.

111. Quant à l'équivalence de la protection des droits de l'homme assurée par la Communauté européenne, le Gouvernement invoque notamment l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, les recours judiciaires offerts par la CJCE et les juridictions nationales, la prise en compte par la CJCE des dispositions et de la jurisprudence de la Convention, et les déclarations de certaines institutions communautaires. En outre, et contrairement à la requérante dans l'affaire *Matthews*, la société requérante a eu en l'espèce la possibilité d'exposer pleinement son grief selon lequel ses droits fondamentaux avaient été violés, et l'arrêt de la CJCE

était fondé sur un examen de ses droits de propriété. Quant aux Nations unies, le Gouvernement rappelle les articles 1 § 3 et 55 de la Charte des Nations unies ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits civils et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels.

2. Article 1 du Protocole n° 1

112. Le Gouvernement soutient principalement que le respect par l'Irlande de ses obligations internationales constitue en soi une justification suffisante pour toute atteinte pouvant avoir été portée au droit de propriété de la société requérante.

113. A titre subsidiaire, il plaide que la saisie de l'aéronef relevait d'une réglementation légitime et proportionnée de l'usage des biens de la société requérante dans l'intérêt général (arrêts *AGOSI c. Royaume-Uni*, 24 octobre 1986, série A n° 108, pp. 17-18, § 51, et *Air Canada c. Royaume-Uni*, 5 mai 1995, série A n° 316-A, p. 16, § 34). Il estime que la marge d'appréciation de l'Etat était ample, compte tenu de l'importance des deux buts d'intérêt général poursuivis : le respect des principes du droit international public, et notamment du principe *pacta sunt servanda*, en vertu desquels l'Etat doit s'acquitter d'obligations internationales précises et juridiquement contraignantes découlant des décisions des organes compétents des Nations unies et de la Communauté européenne (le comité des sanctions et la CJCE), d'une part, et la participation à un effort international visant à mettre un terme à un conflit, d'autre part.

114. Le Gouvernement s'appuie sur les arguments qu'il a invoqués au titre de l'article 1 de la Convention pour faire valoir que l'article 1 du Protocole n° 1 n'exigeait pas d'octroyer une réparation ou de tenir compte de l'assouplissement du régime des sanctions intervenu en octobre 1994. Il formule également des observations détaillées contestant la bonne foi de la société requérante, mais soutient que l'innocence de celle-ci n'entraînerait pas l'incompatibilité de la saisie litigieuse avec l'article 1 du Protocole n° 1. Enfin, le Gouvernement répond aux allégations circonstanciées de la société requérante concernant la position de TEAM et explique en particulier qu'aucune procédure n'a été engagée contre TEAM car cela serait revenu à appliquer rétroactivement la responsabilité pénale prévue par le règlement d'exécution n° 144 de 1993.

B. La société requérante

1. Article 1 de la Convention

115. La société requérante estime que les termes du règlement (CEE) n° 990/93 et la procédure de renvoi préjudiciel laissent à l'Etat un pouvoir d'appréciation qui engage sa responsabilité au regard de la Convention.

Elle admet que si le fond de son grief découlait uniquement des obligations internationales de l'Irlande, la Cour serait incompétente. Dans l'affaire *M. & Co.* précitée (comme dans d'autres affaires invoquées par le Gouvernement), le grief était dirigé contre des actes d'organisations internationales sur l'élaboration desquels l'Etat membre mis en cause n'avait aucune influence et dans l'exécution desquels il ne jouissait d'aucune latitude. La société requérante ne contestant pas les dispositions du règlement (CEE) n° 990/93 ou le régime des sanctions en soi, le principe de la « protection équivalente » posé dans l'affaire *M. & Co.* ne serait pas pertinent. Au contraire, l'Etat irlandais aurait été étroitement impliqué dans l'adoption et l'application du règlement (CEE) n° 990/93 et aurait eu, à l'époque des faits, un véritable pouvoir d'appréciation, susceptible de contrôle, quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre le résultat exigé par le règlement en question.

116. En particulier, la société requérante estime que l'Etat a saisi l'aéronef à titre préventif, sans que les Nations unies ou la Communauté européenne lui en fissent clairement l'obligation, et qu'il n'était pas tenu de faire appel de l'arrêt rendu par la *High Court* en juin 1994. Elle ajoute que la Cour suprême n'avait pas l'obligation de poser une question préjudicielle à la CJCE (affaire *CILFIT*, précitée, et la décision de cette Cour dans l'affaire *Moosbrugger c. Autriche* (déc.), n° 44861/98, 25 janvier 2000). Par la suite, en formulant sa question préjudicielle, la Cour suprême, sachant que la CJCE ne pouvait répondre, en vertu de l'article 177 (devenu article 234), qu'à la question d'interprétation (ou de validité) soulevée, aurait effectivement choisi d'exclure certains points de l'examen de la CJCE. En outre, d'après la société requérante, eu égard aux termes de l'article 234 (devenu article 307), la Cour suprême aurait dû appliquer l'arrêt de la CJCE d'une manière compatible avec la Convention, et non de façon aveugle et mécanique. La haute juridiction aurait dû examiner et, le cas échéant, poser à la CJCE certaines questions supplémentaires avant de mettre en œuvre l'arrêt de cette dernière. Les questions non considérées par la Cour suprême ni soumises à la CJCE concernaient notamment la facturation des frais liés à la saisie, le versement d'une indemnité, et les conséquences du règlement (CE) n° 2472/94 et de l'assouplissement du régime des sanctions (paragraphes 67-71 ci-dessus). La société requérante note qu'après l'arrêt de la CJCE certaines questions pertinentes ont été soulevées dans une

déclaration écrite déposée en son nom devant la Cour suprême (paragraphe 57 ci-dessus) mais que celle-ci les a ignorées.

117. La société requérante estime que sa position se concilie avec la jurisprudence de la Convention. Elle relève ainsi que, si la Convention n'exclut pas le transfert de compétences à des organisations internationales, l'Etat doit continuer à garantir les droits protégés par la Convention (*T.I. c. Royaume-Uni* (déc.), n° 43844/98, CEDH 2000-III, et *M. & Co.*, décision précitée). Elle ajoute que les organes de la Convention ont examiné à maintes reprises la compatibilité avec la Convention du pouvoir d'appréciation exercé par l'Etat lorsqu'il applique le droit communautaire (voir, notamment, les arrêts *Van de Hurk c. Pays-Bas*, 19 avril 1994, série A n° 288, *Procola c. Luxembourg*, 28 septembre 1995, série A n° 326, *Cantoni et Hornsby*, précités, *Pafitis et autres c. Grèce*, 26 février 1998, *Recueil* 1998-I, *Matthews*, précité, *S.A. Dangeville c. France*, n° 36677/97, CEDH 2002-III, et *Société Colas Est et autres c. France*, n° 37971/97, CEDH 2002-III). Sa thèse serait au demeurant corroborée par la jurisprudence de la CJCE elle-même (affaire *Kondova*, point 90), cette affaire étant, selon elle, la première dans laquelle la CJCE aurait reconnu qu'elle ne peut pas prétendre être l'arbitre ultime s'agissant des questions relatives aux droits de l'homme, les Etats membres continuant à être responsables de leurs actes devant la Cour de Strasbourg. La société requérante se fonde également sur l'arrêt *Pellegrini c. Italie* (n° 30882/96, CEDH 2001-VIII), dans lequel la Cour a constaté une violation de l'article 6 au motif que les juridictions italiennes avaient manqué à leur devoir de s'assurer, avant de donner l'exequatur à un arrêt de la rote romaine, que la procédure devant les juridictions ecclésiastiques près le vicariat de Rome avait été équitable.

La société requérante estime que si la Cour suit la décision *M. & Co.* et les arrêts *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan* invoqués par le Gouvernement, alors tout Etat membre de la Communauté européenne pourra se soustraire aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la Convention en formant un renvoi préjudiciel devant la CJCE et en appliquant l'arrêt de celle-ci. Une proportion importante et croissante de dispositions juridiques internes trouveraient leur source dans le droit communautaire et les matières désormais couvertes par celui-ci seraient de plus en plus larges et sensibles ; par conséquent, accepter que tous les actes pris par un Etat en exécution d'une obligation communautaire échappent à la responsabilité de ce dernier au titre de la Convention créerait une lacune inadmissible dans la protection des droits de l'homme en Europe.

118. Quoi qu'il en soit, la société requérante soutient que la Communauté européenne n'offre pas une « protection équivalente ». Le rôle limité de la CJCE dans le cadre de l'article 177 (devenu article 234) a été exposé ci-dessus : cette juridiction ne possède pas la compétence qui lui eût permis d'examiner si des questions telles que l'absence d'indemnisation et le traitement discriminatoire de la société requérante s'analysaient en une

atteinte au droit de propriété de celle-ci. Une procédure ne pourrait être engagée devant la CJCE contre un Etat membre pour violation du droit communautaire du fait d'un acte ou d'une omission que par la Commission européenne ou par un autre Etat membre, les particuliers ne pouvant de leur côté agir que devant les juridictions internes. Une partie à une telle procédure nationale n'aurait pas le droit de former un renvoi au titre de l'article 177 (devenu article 234), cette prérogative étant réservée à la juridiction nationale. Comme il a été précisé dans l'affaire *Kondova* susmentionnée, si la compatibilité avec la Convention d'une disposition du droit communautaire est mise en cause, c'est aux juridictions nationales et à la Cour de Strasbourg, et non à la CJCE, de trancher la question en dernier ressort.

119. Pour ces raisons, la société requérante considère que la compatibilité avec la Convention de la manière dont les autorités irlandaises ont exercé leur pouvoir d'appréciation dans le cadre de la saisie litigieuse doit être contrôlée par la Cour.

2. Article 1 du Protocole n° 1

120. La société requérante soutient que l'atteinte portée à ses biens (la saisie) s'analyse en une privation ne pouvant être qualifiée de « temporaire » au vu de ses conséquences. Elle estime de surcroît que cette atteinte était illégale, le Gouvernement n'ayant produit aucune preuve documentaire de la base légale de la mesure et le règlement d'exécution n° 144 de 1993, qui indiquait l'autorité compétente pour saisir, n'ayant été adopté qu'après la saisie.

121. La société requérante plaide par ailleurs le caractère injustifié de la mesure. Elle considère en effet que celle-ci n'était pas conforme aux « principes généraux du droit international » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'elle a fait peser une charge spéciale et exorbitante sur une partie innocente, le Gouvernement n'ayant pas ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général (l'intérêt de la communauté internationale à mettre un terme à une guerre et aux importantes violations des droits de l'homme et atteintes au droit humanitaire s'y trouvant associées) et le préjudice individuel (la perte économique importante subie par une partie innocente).

En particulier, la société requérante estime qu'un certain nombre d'éléments distinguent son affaire des affaires *AGOSI* et *Air Canada* précitées. Il lui paraît également impossible de justifier la situation étant résultée de l'adoption du règlement (CE) n° 2472/94 (son aéronef était demeuré immobilisé alors que les appareils de la JAT pouvaient voler). La réparation représenterait un élément important dans l'appréciation de la justification globale, et l'absence d'indemnisation dans une situation de privation de fait s'analyserait généralement en une atteinte disproportionnée. Il en irait d'autant plus ainsi en l'espèce que le but du régime des sanctions

aurait pu être atteint même si une réparation avait été versée. Enfin, la société requérante formule un certain nombre d'allégations concernant le lien entre l'Etat et TEAM et soutient notamment que le fait que le gouvernement n'a pas poursuivi TEAM (alors spécialement que le comité des sanctions avait déclaré que cette société avait enfreint le régime des sanctions) met en lumière le caractère injustifié de la situation de la requérante, entreprise étrangère innocente de tout acte illicite. A cet égard, la société requérante réaffirme sa bonne foi, répond en détail aux allégations du Gouvernement la taxant de mauvaise foi et souligne que toutes les juridictions qui ont connu de l'affaire ont confirmé son innocence.

C. Les observations des parties intervenantes

1. La Commission européenne (« la Commission »)

a) Article 1 de la Convention

122. La Commission estime que la requête concerne pour l'essentiel la responsabilité d'un Etat pour des actes de la Communauté : si un Etat conserve une certaine responsabilité au titre de la Convention après avoir transféré des pouvoirs à une organisation internationale, on considère qu'il s'est acquitté de cette responsabilité dès lors que la structure de l'organisation en cause offre de manière appropriée une protection effective des droits fondamentaux à un niveau au moins « équivalent » à celui de la Convention. La Commission souscrit donc à la démarche adoptée dans l'affaire *M. & Co.* précitée et engage la Cour à la suivre dans l'attente de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Par-delà la nécessité d'établir l'existence d'une protection équivalente au sein de la Communauté européenne, la question d'une responsabilité d'un Etat au titre de la Convention dans un cas concret ne pourrait se poser qu'à l'occasion de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par la Communauté.

123. La Commission estime que cette approche est compatible avec la jurisprudence récente de la Cour. Le fait que celle-ci ait précisé, dans l'arrêt *Matthews* susmentionné, qu'un transfert de compétences à la Communauté européenne ne fait pas disparaître la responsabilité de l'Etat au titre de la Convention et que la responsabilité du Royaume-Uni au titre de la Convention était engagée dans le cas d'espèce cadre selon elle avec la démarche adoptée dans l'affaire *M. & Co.*, étant donné la différence des mesures litigieuses en cause dans les deux affaires. Les arrêts *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan* précités confirmeraient pleinement le point de vue de la Commission. L'affaire *Cantoni* serait clairement différente, la Cour ayant examiné la manière dont les autorités françaises avaient exercé

leur pouvoir d'appréciation en créant des sanctions pénales pour la mise en œuvre d'une directive communautaire.

124. Le motif ayant présidé à l'adoption au départ du principe de la « protection équivalente » (faciliter la coopération des Etats par le biais d'organisations internationales) serait tout aussi pertinent, sinon plus, aujourd'hui. Cette approche serait particulièrement importante pour la Communauté européenne, compte tenu des caractéristiques supranationales de l'organisation et de la nature du droit communautaire : exiger d'un Etat qu'avant de mettre en œuvre un acte de la Communauté il en vérifie la conformité à la Convention, avec le risque d'action unilatérale et d'inobservation du droit communautaire que cela comporterait, ce serait faire peser une menace incommensurable sur les fondements mêmes de la Communauté européenne, résultat qui n'a pas été envisagé par les auteurs de la Convention, pour lesquels la coopération et l'intégration européennes devaient être encouragées. De surcroît, soumettre des actes particuliers de la Communauté au contrôle de la Cour de Strasbourg aurait pour résultat de faire de la Communauté une partie défenderesse dans le cadre de la procédure conduite au titre de la Convention, sans qu'elle dispose des garanties et droits procéduraux dont bénéficient les Etats parties à la Convention. En résumé, la démarche adoptée dans l'affaire *M. & Co.* permettrait d'appliquer la Convention en tenant compte des besoins et réalités des relations internationales et du caractère unique du système communautaire.

125. De l'avis de la Commission, le droit communautaire ne conférerait en l'espèce aucun pouvoir d'appréciation à l'Etat défendeur. Lorsque, dans le cadre d'une affaire, il y a eu un renvoi en vertu de l'article 177 (devenu article 234), la Cour doit établir une distinction entre les rôles respectifs des juridictions nationales et de la CJCE et s'abstenir d'examiner l'acte litigieux si celui-ci résulte directement de l'arrêt de la CJCE.

D'après la Commission, l'Irlande était tenue (eu égard en particulier à l'avis formulé par le comité des sanctions), en exécution de son obligation de coopération loyale (article 5, devenu article 10, du traité CE), de faire appel devant la Cour suprême de l'arrêt du juge Murphy de la *High Court* afin d'assurer la mise en œuvre effective du règlement (CEE) n° 990/93. La Cour suprême, en tant que juridiction de dernière instance, devait, en vertu de l'article 177 (devenu article 234) du traité CE, saisir la CJCE d'une question préjudicielle, étant donné que l'appel du gouvernement soulevait incontestablement une question grave et essentielle d'interprétation du droit communautaire. La Cour suprême a demandé à la CJCE si l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 s'appliquait à un aéronef tel que celui que la société requérante avait loué ; la CJCE a répondu par l'affirmative après avoir examiné les aspects de l'affaire touchant aux droits fondamentaux. Ainsi, même si la CJCE n'avait pas compétence pour établir les faits de la

cause, elle a examiné et tranché de manière contraignante la question de la saisie effectuée en l'espèce. Son arrêt s'imposait à la Cour suprême.

Dès lors, celle-ci ne jouissait d'aucune latitude en la matière et la mise en œuvre par elle de l'arrêt de la CJCE ne saurait donc faire l'objet d'un contrôle de la part de la Cour.

126. La Commission constate par ailleurs que le droit et les structures communautaires offrent une « protection équivalente ». Elle indique que les dispositions de la Convention sont de plus en plus reconnues comme une source importante des principes généraux du droit communautaire, droit qui régit les activités des institutions de la Communauté et de ses Etats et dont le mécanisme judiciaire de la Communauté assure le respect. La Commission relève également les modifications du traité venues renforcer cette évolution jurisprudentielle.

127. Enfin, la Commission estime que l'arrêt *Kondova* précité corrobore clairement son point de vue selon lequel les actes discrétionnaires de l'Etat demeurent entièrement susceptibles d'être examinés au regard de la Convention. La société requérante invoquerait à tort l'article 234 (devenu article 307) du traité CE, et les conclusions qu'elle en tire seraient inappropriées : en exprimant des principes de droit international tels que *pacta sunt servanda* ledit article ne ferait que confirmer l'hypothèse de départ de la seule analyse pertinente au regard de la Convention, à savoir qu'un Etat ne saurait se soustraire à ses responsabilités au titre de la Convention en transférant des pouvoirs à une organisation internationale.

b) Article 1 du Protocole n° 1

128. La Commission juge incontestable que le règlement (CEE) n° 990/93 formait la base légale de la saisie. Elle rejette l'argument de la société requérante selon lequel la saisie était illégale avant l'adoption d'un texte d'application au niveau national et souscrit au point de vue du Gouvernement selon lequel le règlement d'exécution adopté à cet effet renfermait des dispositions en matière de compétence administrative et de procédure qui n'avaient aucune incidence sur l'applicabilité directe du règlement (CEE) n° 990/93. Pour les raisons exposées dans les conclusions de l'avocat général et dans l'arrêt de la CJCE, la Commission soutient que jusqu'en octobre 1994 la saisie était proportionnée au but poursuivi ; elle se dit par ailleurs non convaincue par la thèse de la société requérante selon laquelle la saisie était injustifiée par la suite.

2. Le gouvernement italien

129. Argumentant sur le terrain de l'article 1 de la Convention, le gouvernement italien estime que la cause revient à contester les dispositions concernées de la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies et du règlement de la Communauté européenne et échappe, en tant que telle, à la compétence de la Cour. Il considère que l'Etat irlandais était tenu

d'appliquer lesdits instruments, de saisir les organes compétents (le comité des sanctions et la CJCE) et de se conformer aux décisions rendues, ce qui justifierait de conclure à l'incompétence *ratione personae* de la Cour. Quant au transfert initial de souveraineté aux Nations unies et à la Communauté européenne, le gouvernement italien s'appuie également sur l'affaire *M. & Co.* pour soutenir que tant les Nations unies que les Communautés européennes offrent une « protection équivalente », ce qui légitimerait une conclusion d'incompétence *ratione materiae* ou *personae* de la Cour. Enfin, imposer à un Etat l'obligation de vérifier la compatibilité avec la Convention des obligations qui lui incombent dans le cadre des Nations unies et de la Communauté européenne compromettrait les systèmes juridiques des organisations internationales et, par conséquent, la possibilité d'apporter une réponse internationale à de graves crises mondiales.

130. Quant au fond du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, le gouvernement italien souligne l'importance du but d'intérêt général que poursuivait la saisie.

3. *Le gouvernement britannique*

131. Le gouvernement britannique estime que le grief est incompatible avec les dispositions de la Convention, étant donné qu'il est dirigé contre la Communauté européenne. Non seulement tenir un Etat membre pour responsable des actes communautaires serait contraire à la jurisprudence issue de la Convention, mais cela ébranlerait les principes fondamentaux du droit international (y compris celui de la personnalité juridique distincte des organisations internationales) et serait incompatible avec les obligations des Etats membres de la Communauté européenne. Invoquant l'affaire *M. & Co.* susmentionnée, le gouvernement britannique note que la sauvegarde des droits de l'homme dans l'ordre juridique communautaire a encore été renforcée depuis l'adoption de la décision dans cette affaire.

132. Quant au fond du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, le gouvernement britannique souligne l'importance de l'intérêt public qui se trouvait en jeu, estime que dans ces conditions la marge d'appréciation de l'Etat mis en cause était ample et soutient que, même si la société requérante devait être considérée comme une partie innocente, il n'en résulterait pas que l'atteinte portée à ses droits de propriété fût disproportionnée (voir les arrêts *AGOSI* et *Air Canada* précités).

4. *L'Institut de formation en droits de l'homme du barreau de Paris* (« *L'Institut* »)

133. L'Institut estime que la requête est compatible avec les dispositions de la Convention. Toutefois, il est également d'avis que cela n'empêche pas les Etats membres de remplir leurs obligations communautaires ou que cela signifie que la Cour a compétence pour examiner des dispositions du droit

communautaire au regard de la Convention. La requête est, d'après lui, compatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, étant donné que son but n'est pas de mettre en cause les textes des Nations unies ou de la Communauté européenne, mais de contester la manière dont ils ont été mis en œuvre par l'Irlande. La requête serait par ailleurs compatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, puisque l'article 1 de la Convention n'exclut aucun type particulier de mesures ni aucune partie de la compétence d'un Etat membre du contrôle de la Cour. A titre d'exemple, l'Institut souligne les questions examinées par la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment *Cantoni*, *Matthews* et *Waite et Kennedy* (précitées). Etant donné que ni les Nations unies ni la Communauté européenne n'offrent une protection équivalente des droits de l'homme (en particulier du point de vue de l'accès de l'individu à cette protection et des restrictions liées à la procédure de renvoi préjudiciel), le grief devrait être jugé compatible avec les dispositions de la Convention.

134. Quant au fond du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1, l'Institut estime que la saisie initiale de l'aéronef était entièrement justifiée, mais il ne se prononce pas sur le point de savoir si l'immobilisation de l'appareil après octobre 1994 était légitime.

III. APPRÉCIATION DE LA COUR

A. Article 1 de la Convention

135. Le gouvernement défendeur, la société requérante et les parties intervenantes ont formulé sur le terrain de l'article 1 de la Convention des observations étoffées quant à la question de savoir si, compte tenu de ses obligations communautaires, l'Etat irlandais a engagé sa responsabilité au titre de la Convention en procédant à la saisie litigieuse. L'article 1 de la Convention énonce :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention. »

136. Il découle du libellé de cette disposition que les Etats parties doivent répondre de toute violation des droits et libertés protégés par la Convention commise à l'endroit d'individus placés sous leur « juridiction » (*Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* [GC], n° 48787/99, § 311, CEDH 2004-VII). La notion de « juridiction » reflète la conception de ce terme en droit international public (*Gentilhomme et autres c. France*, n°s 48205/99, 48207/99 et 48209/99, § 20, 14 mai 2002, *Banković et autres c. Belgique et autres* (déc.) [GC], n° 52207/99, §§ 59-61, CEDH 2001-XII, et *Assanidzé c. Géorgie*, n° 71503/01, § 137, CEDH 2004-II), de sorte que l'on considère que la compétence juridictionnelle d'un Etat est principalement territoriale

(*Banković et autres*, décision précitée, § 59), et que l'on présume qu'elle s'exerce sur l'ensemble du territoire de l'Etat (*Ilaşcu et autres*, § 312).

137. En l'espèce, il n'est pas contesté que la mesure dénoncée par la société requérante, à savoir la saisie de l'aéronef qu'elle avait loué pour une certaine période, a été mise en œuvre par les autorités de l'Etat défendeur, sur le territoire de celui-ci, à la suite d'une décision du ministre irlandais des Transports. Dès lors, la société requérante, en tant que destinataire de la mesure litigieuse, relève de la « juridiction » de l'Etat irlandais, et son grief relatif à cette mesure est compatible *ratione loci, personae et materiae* avec les dispositions de la Convention.

138. En outre, la Cour est d'avis que les observations mentionnées au paragraphe 135 ci-dessus concernant l'étendue de la responsabilité de l'Etat défendeur relèvent du fond du grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1. Elles seront donc examinées ci-après.

B. Article 1 du Protocole n° 1

139. Cette disposition se lit ainsi :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

140. Les parties ne contestent pas qu'il y a eu une « atteinte » (la saisie de l'aéronef) aux « biens » de la société requérante (les bénéficiaires de la location de l'appareil), et la Cour ne voit aucune raison d'en juger autrement (voir, par exemple, *Stretch c. Royaume-Uni*, n° 44277/98, §§ 32-35, 24 juin 2003).

1. La règle applicable

141. Les parties sont toutefois en désaccord sur le point de savoir si ladite atteinte doit s'analyser en une privation de propriété (premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1) ou en une mesure relevant du pouvoir que possèdent les Etats de réglementer l'usage des biens (second alinéa). La Cour rappelle que cette disposition, qui garantit le droit de propriété, contient « trois normes distinctes » : la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le droit, entre autres, de réglementer l'usage des

biens conformément à l'intérêt général. Il ne s'agit pas de règles dépourvues de rapport entre elles : la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (*AGOSI*, arrêt précité, p. 17, § 48).

142. La Cour estime que le régime des sanctions s'analyse en une réglementation de l'usage de biens qui étaient réputés profiter à l'ex-RFY et que l'immobilisation litigieuse de l'aéronef s'inscrivait dans la mise en œuvre de ce régime. Si la société requérante a perdu le bénéfice d'environ trois ans d'un contrat de location de quatre ans, cette perte relevait de la réglementation susmentionnée de l'usage de biens. C'est dès lors le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 qui trouve à s'appliquer en l'espèce (arrêts *AGOSI*, précité, pp. 17-18, §§ 50-51, et *Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas*, 23 février 1995, série A n° 306-B, pp. 47-48, § 59), et l'invocation par la société requérante des « principes généraux du droit international », au sens particulier du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1, n'exige donc pas un examen séparé (*Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH*, pp. 51-53, §§ 66-74).

2. La base légale de l'atteinte litigieuse

143. Il existe un sérieux désaccord entre les parties sur le point de savoir si la saisie a toujours eu pour fondement les obligations juridiques qui incombaient à l'Etat irlandais en vertu de l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93.

Aux fins de son examen de cette question, la Cour rappelle qu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne, même lorsque celui-ci renvoie au droit international ou à des accords internationaux. De même, les organes judiciaires de la Communauté sont mieux placés pour interpréter et appliquer le droit communautaire. Dans chaque cas, le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de telles décisions (voir, *mutatis mutandis*, *Waite et Kennedy*, arrêt précité, § 54, et *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], nos 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 49, CEDH 2001-II).

144. Si la société requérante évoque brièvement le rôle de l'Etat irlandais au sein du Conseil des Communautés européennes (paragraphe 115 ci-dessus), la Cour relève que la thèse de l'intéressée consiste pour l'essentiel à dire qu'elle conteste non pas les dispositions du règlement en soi mais plutôt la manière dont elles ont été mises en œuvre.

145. Une fois adopté, le règlement (CEE) n° 990/93 avait une « portée générale » et était « obligatoire dans tous ses éléments » (article 189, devenu article 249, du traité CE), si bien qu'il s'appliquait à l'ensemble des Etats membres, dont aucun ne pouvait légalement s'écarter d'une quelconque de ses dispositions. En outre, son « applicabilité directe » n'a pas été contestée,

et la Cour estime qu'elle n'aurait pu l'être. Le règlement prit effet dans l'ordre juridique interne le 28 avril 1993, date de sa publication au Journal officiel, c'est-à-dire avant la date de la saisie et sans qu'il fût nécessaire d'adopter un texte d'application (voir, de manière générale, les paragraphes 65 et 83 ci-dessus).

Contrairement à ce que soutient la société requérante, l'adoption ultérieure du règlement d'exécution n° 144 de 1993 n'a eu aucune conséquence sur la légalité de la saisie : comme le prévoyaient les articles 9 et 10 du règlement CEE, ce texte réglementait simplement certaines questions administratives (il précisait l'identité de l'autorité compétente et la sanction à infliger en cas de violation du règlement). Si la société requérante se prévaut du fait que l'organe compétent aux fins du règlement n'avait pas été désigné (paragraphe 120 ci-dessus), la Cour considère qu'il était entièrement prévisible que les pouvoirs de saisie prévus par l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93 seraient exercés par le ministre des Transports.

Certes, le règlement (CEE) n° 990/93 trouvait son origine dans une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies (ce point a été développé de manière approfondie par le Gouvernement et par certaines parties intervenantes). Si la résolution était pertinente pour l'interprétation du règlement (voir les conclusions de l'avocat général et l'arrêt de la CJCE, paragraphes 45-50 et 52-55 ci-dessus), elle ne faisait pas partie du droit interne irlandais (juge Murphy, paragraphe 35 ci-dessus) et ne pouvait donc pas constituer la base légale de la saisie de l'aéronef opérée par le ministre des Transports.

Dès lors, c'est à juste titre que les autorités irlandaises se sont estimées tenues de saisir tout aéronef en instance de départ leur paraissant tomber sous le coup de l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93. Leur décision selon laquelle ce texte trouvait à s'appliquer en l'espèce fut confirmée par la suite, notamment par la CJCE (paragraphes 54-55 ci-dessus).

146. La Cour juge convaincantes les observations de la Commission européenne selon lesquelles l'obligation de coopération loyale de l'Etat (article 5, devenu article 10, du traité CE) exigeait qu'il interjetât appel du jugement de la *High Court* de juin 1994 devant la Cour suprême afin de faire préciser l'interprétation du règlement (CEE) n° 990/93. C'était la première fois que ce règlement était appliqué et l'interprétation de la *High Court* différait de celle du comité des sanctions, l'organe chargé par les Nations unies d'interpréter la résolution du Conseil de sécurité des Nations unies mise en œuvre par le règlement en question.

147. La Cour, à l'instar du Gouvernement et de la Commission européenne, estime également, pour les motifs exposés ci-après, que la Cour suprême n'avait pas un réel pouvoir d'appréciation, que ce soit avant ou après le renvoi préjudiciel à la CJCE.

Premièrement, eu égard au libellé de l'article 177 (devenu article 234) du traité CE et à l'arrêt rendu par la CJCE dans l'affaire *CILFIT* (paragraphe 98 ci-dessus), la Cour suprême était tenue, en tant que juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, d'opérer, comme elle l'a fait, un renvoi préjudiciel à la CJCE : d'abord, la réponse à la question d'interprétation posée à la CJCE n'allait pas de soi (les conclusions du comité des sanctions et celles du ministre des Transports étaient en contradiction avec celles de la *High Court*) ; ensuite, ce point était capital pour l'affaire (voir la description par la *High Court* de la question essentielle de l'affaire et le jugement qu'elle a rendu et dont le ministre a fait appel devant la Cour suprême, paragraphes 35-36 ci-dessus) ; enfin, il n'existait aucun arrêt antérieur de la CJCE à ce sujet. Cette conclusion ne se trouve en rien modifiée par le fait que dans sa décision *Moosbrugger* (citée et invoquée par la société requérante ; paragraphe 116 ci-dessus) la Cour a déclaré qu'un particulier ne peut déduire de la Convention un droit à obtenir un renvoi devant la CJCE.

Deuxièmement, l'arrêt de la CJCE s'imposait à la Cour suprême (paragraphe 99 ci-dessus).

Troisièmement, l'arrêt de la CJCE a effectivement, en l'espèce, vidé la question au cœur de la procédure interne. Vu la question posée par elle et la réponse reçue de la CJCE, la Cour suprême ne pouvait que constater que le règlement (CEE) n° 990/93 s'appliquait à l'aéronef de la société requérante. De surcroît, celle-ci se trompe lorsqu'elle affirme que la Cour suprême aurait pu prendre certaines décisions par-delà l'arrêt de la CJCE (notamment saisir cette dernière d'un deuxième renvoi afin d'obtenir des précisions), par exemple en ce qui concerne les frais de saisie, l'opportunité d'accorder une indemnité et l'incidence devant être reconnue à l'assouplissement du régime des sanctions entre-temps intervenu. La proposition et la déclaration soumises par la société requérante à la Cour suprême en octobre 1996 ne comportaient pas une analyse détaillée de ces aspects et n'invitaient pas la haute juridiction à prendre des ordonnances supplémentaires. Quoi qu'il en soit, la société requérante ne fut jamais invitée à acquitter les frais de saisie.

Le fait que le règlement (CEE) n° 990/93 n'autorisait pas l'octroi d'une indemnité ressortait implicitement des conclusions de l'avocat général et de la décision de la CJCE (l'un comme l'autre ayant estimé l'application du règlement justifiée, malgré les difficultés causées à la société requérante) ainsi que des dispositions relatives aux frais figurant dans la seconde phrase de l'article 8 du règlement. Par conséquent, les notions d'application uniforme et de primauté du droit communautaire (paragraphes 92 et 96 ci-dessus) empêchaient la Cour suprême d'allouer une telle indemnité. Ainsi qu'il a été constaté au paragraphe 105 ci-dessus, le règlement (CE) n° 2472/94, qui assouplit à partir d'octobre 1994 le régime des sanctions tel qu'il était mis en œuvre dans le cadre de la Communauté européenne, excluait expressément de son champ d'application les aéronefs ayant déjà

fait l'objet d'une saisie légale, et ni la CJCE ni la Cour suprême ne mentionnèrent ce point dans leurs arrêts respectifs (juillet 1996 et novembre 1996).

148. Pour ces raisons, la Cour estime que l'atteinte litigieuse ne procédait pas de l'exercice par les autorités irlandaises d'un quelconque pouvoir d'appréciation, que ce soit au titre du droit communautaire ou au titre du droit irlandais, mais plutôt du respect par l'Etat irlandais de ses obligations juridiques résultant du droit communautaire et, en particulier, de l'article 8 du règlement (CEE) n° 990/93.

3. *Sur la justification de la saisie*

a) **La démarche générale à adopter**

149. Etant donné que le second paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 doit s'interpréter à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase de cet article, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ; en d'autres termes, il incombe à la Cour de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général à cet égard et l'intérêt de la société concernée. Ce faisant, elle reconnaît à l'Etat une ample marge d'appréciation tant pour choisir les moyens à mettre en œuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif poursuivi (*AGOSI*, arrêt précité, p. 18, § 52).

150. La Cour estime qu'il ressort à l'évidence de ce qu'elle a dit aux paragraphes 145-148 ci-dessus que l'intérêt général poursuivi par la mesure litigieuse résidait dans l'exécution par l'Etat irlandais des obligations juridiques découlant de son adhésion à la Communauté européenne.

Il s'agit là, au demeurant, d'un intérêt légitime revêtant un poids considérable. La Convention doit s'interpréter à la lumière de toute règle de droit international applicable aux relations entre les Parties contractantes (article 31 § 3 c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 55, CEDH 2001-XI), et notamment du principe *pacta sunt servanda*. La Cour reconnaît depuis longtemps l'importance croissante de la coopération internationale et la nécessité qui en découle d'assurer le bon fonctionnement des organisations internationales (arrêts *Waite et Kennedy*, §§ 63 et 72, et *Al-Adsani*, § 54, précités ; voir également l'article 234 (devenu article 307) du traité CE). Ces considérations sont décisives pour une organisation supranationale telle que la Communauté européenne¹. Par conséquent, la Cour admet que le souci de respecter le droit communautaire constitue pour une Partie contractante un dessein légitime, conforme à l'intérêt général, au sens de l'article 1 du

1. *Costa c. Ente Nazionale Energia Elettrica (ENEL)*, affaire 6/64, Rec. 1964, p. 1141.

Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *S.A. Dangeville*, arrêt précité, §§ 47 et 55).

151. Il convient donc de rechercher si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'important intérêt général qu'il y avait pour l'Etat irlandais de respecter les obligations communautaires peut justifier l'atteinte portée par lui au droit de propriété de la société requérante.

152. D'une part, la Convention n'interdit pas aux Parties contractantes de transférer des pouvoirs souverains à une organisation internationale (y compris supranationale) à des fins de coopération dans certains domaines d'activité (*M. & Co.*, décision précitée, p. 152, et *Matthews*, arrêt précité, § 32). En outre, même en tant que détentrice des pouvoirs souverains ainsi transférés, l'organisation internationale concernée ne peut, tant qu'elle n'est pas partie à la Convention, voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci pour les procédures conduites devant ses organes ou les décisions rendues par eux (*Confédération française démocratique du travail c. Communautés européennes*, n° 8030/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, DR 13, p. 231, *Dufay c. Communautés européennes*, n° 13539/88, décision de la Commission du 19 janvier 1989, non publiée, *M. & Co.*, décision précitée, p. 152, et *Matthews*, arrêt précité, § 32).

153. D'autre part, la Cour a également jugé que les Parties contractantes sont responsables au titre de l'article 1 de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales. Ledit texte ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Parties contractantes à l'empire de la Convention (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 17-18, § 29).

154. Lorsqu'elle tente de concilier ces deux aspects et d'établir, ce faisant, dans quelle mesure il est possible de justifier l'acte d'un Etat par le respect des obligations découlant pour lui de son appartenance à une organisation internationale à laquelle il a transféré une partie de sa souveraineté, la Cour reconnaît qu'il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné : les garanties prévues par la Convention pourraient être limitées ou exclues discrétionnairement, et être par là même privées de leur caractère contraignant ainsi que de leur nature concrète et effective (*M. & Co.*, décision précitée, pp. 152-153, et *Waite et Kennedy*, arrêt précité, § 67). L'Etat demeure responsable au regard de la Convention pour les engagements pris en vertu de traités postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Matthews* précité, §§ 29 et 32-34, et *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 47, CEDH 2001-VIII).

155. De l'avis de la Cour, une mesure de l'Etat prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention (*M. & Co.*, décision précitée, p. 152, démarche à laquelle les parties et la Commission européenne souscrivent). Par « équivalente », la Cour entend « comparable » : toute exigence de protection « identique » de la part de l'organisation concernée pourrait aller à l'encontre de l'intérêt de la coopération internationale poursuivi (paragraphe 150 ci-dessus). Toutefois, un constat de « protection équivalente » de ce type ne saurait être définitif : il doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux.

156. Si l'on considère que l'organisation offre semblable protection équivalente, il y a lieu de présumer qu'un Etat respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation.

Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans un tel cas, le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale (*Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, série A n° 310, pp. 27-28, § 75).

157. L'Etat n'en demeurerait pas moins entièrement responsable au regard de la Convention de tous les actes ne relevant pas strictement de ses obligations juridiques internationales. Les nombreuses affaires examinées sous l'angle de la Convention et citées par la société requérante au paragraphe 117 ci-dessus le confirment. Dans chacune d'elles (voir, en particulier, l'arrêt *Cantoni* précité, p. 1626, § 26), la Cour s'est prononcée sur la manière dont l'Etat avait exercé le pouvoir d'appréciation qu'il détenait en vertu du droit communautaire. L'affaire *Pellegrini* précitée constitue un cas particulier, dans la mesure où la question de la responsabilité d'un Etat soulevée par l'exécution d'un arrêt non rendu dans une Partie contractante (voir, à cet égard, l'arrêt *Drozd et Janousek c. France et Espagne* du 26 juin 1992, série A n° 240, pp. 34-35, § 110) n'est pas comparable à celle du respect d'une obligation juridique émanant d'une organisation internationale à laquelle des Etats parties ont transféré une partie de leur souveraineté. Il en est de même de l'affaire *Matthews* (arrêt précité, § 33) : les actes dont la Cour a jugé qu'ils engageaient la responsabilité du Royaume-Uni étaient « des instruments internationaux auxquels le Royaume-Uni a [vait] librement souscrit ». Quant à l'arrêt *Kondova* (paragraphe 76 ci-dessus), également invoqué par la société

requérante, il se concilie avec l'idée d'une responsabilité de l'Etat au titre de la Convention pour les actes ne découlant pas d'obligations juridiques internationales.

158. Dès lors qu'en prenant la mesure litigieuse l'Irlande n'a fait que déférer aux obligations juridiques qui lui incombait à raison de son appartenance à la Communauté européenne (paragraphe 148 ci-dessus), la Cour examinera si l'observation des exigences de la Convention par l'Etat irlandais à cet égard peut être présumée et, le cas échéant, si cette présomption a été renversée dans les circonstances de l'espèce.

b) L'observation de la Convention pouvait-elle être présumée à l'époque des faits ?

159. La Cour a décrit ci-dessus (paragraphe 73-81) les garanties en matière de droits fondamentaux mises en place par le droit communautaire qui s'imposent aux Etats membres et aux institutions communautaires, mais aussi aux personnes physiques et morales (les « particuliers »).

Si les traités constitutifs des Communautés européennes ne renfermaient initialement pas de dispositions expresses protégeant les droits fondamentaux, la CJCE a reconnu par la suite que ces droits faisaient partie des principes généraux du droit communautaire dont elle assurait le respect et que la Convention avait une « importance particulière » en tant que source de ces droits. Le respect des droits fondamentaux est désormais devenu « une condition de légalité des actes communautaires » (voir les paragraphes 73-75 ci-dessus, ainsi que les conclusions de l'avocat général en l'espèce, paragraphes 45-50 ci-dessus), et lorsqu'elle procède à son appréciation la CJCE se réfère largement aux dispositions de la Convention et à la jurisprudence de la Cour. A l'époque des faits, cette évolution jurisprudentielle se reflétait dans certaines modifications qui avaient été apportées aux traités (voir notamment les aspects de l'Acte unique européen de 1986 et du Traité sur l'Union européenne mentionnés aux paragraphes 77-78 ci-dessus).

Cette évolution s'est confirmée par la suite, notamment dans le Traité d'Amsterdam de 1997, mentionné au paragraphe 79 ci-dessus. Les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, bien qu'elles ne soient pas entièrement contraignantes, s'inspirent largement de celles de la Convention, et la Charte reconnaît que la Convention établit les normes minimales en matière de droits de l'homme. L'article I-9 du Traité, ultérieur, établissant une Constitution pour l'Europe (non en vigueur) prévoit que la Charte devient partie intégrante de la législation primaire de l'Union européenne et que l'Union adhèrera à la Convention (paragraphe 80-81 ci-dessus).

160. Toutefois, l'effectivité des garanties matérielles des droits fondamentaux dépend des mécanismes de contrôle mis en place pour assurer leur respect.

161. La Cour a évoqué (paragraphe 86-90 ci-dessus) les compétences que possède la CJCE, notamment, dans le cadre du recours en annulation (article 173, devenu article 230, du traité CE), du recours en carence pouvant être formé contre une institution communautaire (article 175, devenu article 232), de l'exception d'illégalité prévue par l'article 184 (devenu article 241) et du recours en manquement pouvant être dirigé contre un Etat membre (articles 169, 170 et 171, devenus articles 226, 227 et 228).

162. Certes, l'accès des particuliers à la CJCE en vertu de ces dispositions est restreint : ils n'ont pas qualité pour agir en vertu des articles 169 et 170 ; leur droit d'engager des actions au titre des articles 173 et 175 est limité, comme l'est, par conséquent, leur droit d'agir au titre de l'article 184 ; et ils ne peuvent former un recours contre un autre particulier.

163. Il n'en demeure pas moins que les recours exercés devant la CJCE par les institutions de la Communauté ou par un Etat membre constituent un contrôle important du respect des normes communautaires, qui bénéficie indirectement aux particuliers. Ceux-ci peuvent également saisir la CJCE d'un recours en réparation fondé sur la responsabilité non contractuelle des institutions (paragraphe 88 ci-dessus).

164. De surcroît, c'est essentiellement par l'intermédiaire des juridictions nationales que le système communautaire fournit aux particuliers un recours leur permettant de faire constater qu'un Etat membre ou un autre individu a enfreint le droit communautaire (paragraphe 85 et 91 ci-dessus). Certaines dispositions du traité CE ont prévu dès le départ un rôle complémentaire pour les juridictions nationales dans le cadre des mécanismes de contrôle communautaires, notamment l'article 189 (notion d'applicabilité directe, devenu article 249) et l'article 177 (procédure de renvoi préjudiciel, devenu article 234). Le rôle des juridictions nationales dans l'application du droit communautaire et des garanties en matière de droits fondamentaux a été largement élargi avec le développement par la CJCE d'importantes notions telles que la primauté du droit communautaire, l'effet direct, l'effet indirect et la responsabilité de l'Etat (paragraphe 92-95 ci-dessus).

La CJCE maintient son contrôle sur l'application par les juridictions nationales du droit communautaire, y compris les garanties en matière de droits fondamentaux, par le biais de la procédure prévue par l'article 177 du traité CE et selon les modalités décrites aux paragraphes 96-99 ci-dessus. Bien que, conformément au rôle qui lui est imparti, la CJCE se limite à répondre à la question d'interprétation ou de validité soumise par la juridiction nationale, sa réponse a souvent un effet déterminant sur l'issue de la procédure interne (comme cela a en fait été le cas en l'espèce – voir le paragraphe 147 ci-dessus), et l'article 177 du traité CE donne des indications détaillées, qui ont été développées par la CJCE dans sa jurisprudence, sur l'objet que peut avoir un renvoi préjudiciel et sur le moment auquel il peut, ou doit, être opéré. Les parties à la procédure interne ont le droit de présenter des observations à la CJCE dans le cadre de la procédure prévue

par l'article 177. La Cour rappelle en outre que les tribunaux internes fonctionnent au sein de systèmes juridiques dans lesquels la Convention est intégrée, même si elle l'est à des degrés différents d'un Etat à l'autre.

165. Dans ces conditions, la Cour estime pouvoir considérer que la protection des droits fondamentaux offerte par le droit communautaire est, et était à l'époque des faits, « équivalente » (au sens du paragraphe 155 ci-dessus) à celle assurée par le mécanisme de la Convention. Par conséquent, on peut présumer que l'Irlande ne s'est pas écartée des obligations qui lui incombaient au titre de la Convention lorsqu'elle a mis en œuvre celles qui résultaient de son appartenance à la Communauté européenne (paragraphe 156 ci-dessus).

c) La présomption en question a-t-elle été renversée en l'espèce ?

166. La Cour a tenu compte de la nature de l'ingérence litigieuse, de l'intérêt général que poursuivaient la saisie et le régime des sanctions, et du fait que l'arrêt rendu par la CJCE (à la lumière des conclusions de l'avocat général) était obligatoire pour la Cour suprême, qui s'y est donc conformée. Il est clair à son sens qu'il n'y a eu aucun dysfonctionnement du mécanisme de contrôle du respect des droits garantis par la Convention.

La Cour estime donc que l'on ne saurait considérer que la protection des droits de la société requérante garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste, de sorte que ladite présomption de respect de la Convention par l'Etat défendeur n'a pas été renversée.

4. Conclusion sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1

167. Il s'ensuit que la saisie de l'aéronef n'a pas emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Rejette* les exceptions préliminaires ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 30 juin 2005.

Christos ROZAKIS
Président

Paul MAHONEY
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante commune à M. Rozakis, M^{me} Tulkens, M. Traja, M^{me} Botoucharova, M. Zagrebelsky et M. Garlicki ;
- opinion concordante de M. Ress.

C.L.R.
P.J.M.

OPINION CONCORDANTE COMMUNE
À M. ROZAKIS, M^{me} TULKENS, M. TRAJA,
M^{me} BOTOCHAROVA, M. ZAGREBELSKY
ET M. GARLICKI, JUGES

Si nous sommes d'accord avec le dispositif de l'arrêt, à savoir qu'il n'y a pas en l'espèce violation de l'article 1 du Protocole n° 1, nous ne partageons pas toutes les étapes du raisonnement suivi par la majorité ni tous les aspects de son analyse. Dès lors, nous souhaitons clarifier certains points qui nous paraissent importants.

1. Dans l'examen de l'article 1 de la Convention, l'arrêt rappelle à juste titre, sur la base de la jurisprudence de la Cour, qu'il découle du libellé de cette disposition que les Etats parties doivent répondre de toute violation des droits et libertés protégés par la Convention commise à l'endroit d'individus placés sous leur « juridiction » (paragraphe 136). Il en conclut dès lors que le grief de la société requérante est compatible non seulement *ratione loci* (ce qui n'était pas contesté) et *ratione personae* (ce qui n'était pas en cause) mais aussi *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention (paragraphe 137). La Cour reconnaît donc clairement sa compétence pour contrôler la conformité à la Convention d'un acte national pris sur le fondement d'un règlement communautaire et elle se départit ainsi de la décision *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne* rendue par la Commission européenne des Droits de l'Homme le 9 février 1990 (n° 13258/87, Décisions et rapports 64, p. 138)

Il est désormais acquis et confirmé que la constatation selon laquelle l'article 1 de la Convention « ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Etats membres à l'empire de la Convention » (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, pp. 17-18, § 29) s'applique également au droit communautaire. Il en résulte que les Etats membres sont responsables, au titre de l'article 1 de la Convention, de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales.

2. Dans l'examen de la violation alléguée de l'article 1 du Protocole n° 1, après avoir déterminé la règle applicable et la base légale de l'atteinte litigieuse, la tâche de la Cour était d'examiner s'il existait un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé et, partant, de déterminer si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et l'intérêt de la société requérante. Par nature, un tel contrôle de proportionnalité ne peut se faire qu'*in concreto*.

En l'espèce, l'arrêt adopte une démarche générale fondée sur la figure de la présomption : « Si l'on considère que l'organisation offre [aux droits

fondamentaux] semblable protection équivalente [comparable], il y a lieu de présumer qu'un Etat respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation. Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste » (paragraphe 156).

3. Même à supposer qu'une telle « protection équivalente » existe – dont le constat ne saurait d'ailleurs, comme l'arrêt l'observe à juste titre, être définitif et doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux (paragraphe 155) –, nous ne sommes pas entièrement convaincus par l'approche suivie pour établir que celle-ci existe en l'espèce.

La majorité se livre à un examen général et *in abstracto* du système communautaire (paragraphe 159-164 de l'arrêt) – un examen que tous les Etats membres de la Convention européenne des Droits de l'Homme pourraient d'une certaine manière revendiquer – pour conclure que la protection des droits fondamentaux par le droit communautaire peut être considérée comme « équivalente » au système de la Convention, ce qui permet à la présomption d'entrer en jeu (paragraphe 165).

Nous n'entendons évidemment pas mettre en cause cette observation. Nous sommes entièrement convaincus de la place croissante des droits fondamentaux et de l'intégration profonde de ceux-ci dans l'ordre communautaire ainsi que de l'importante évolution jurisprudentielle qui se dessine en cette matière. Il reste toutefois que l'Union n'a pas encore adhéré à la Convention européenne des Droits de l'Homme et que la protection n'est pas encore complète sur le plan européen.

Par ailleurs, comme l'arrêt le souligne à juste titre, « l'effectivité des garanties matérielles des droits fondamentaux dépend des mécanismes de contrôle mis en place pour assurer leur respect » (paragraphe 160). Sur ce plan procédural, l'arrêt minimise ou néglige certains éléments qui marquent une réelle différence et ne permettent pas raisonnablement de conclure, dans tous les cas, à une « protection équivalente ».

D'une part, nous sommes ici en présence d'un recours préjudiciel devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) qui a été saisi non par la société requérante mais par la Cour suprême d'Irlande, recours qui n'est pas de plein contentieux mais d'interprétation (article 234 du traité CE). Même si l'interprétation du droit communautaire donnée par la CJCE s'impose à la juridiction qui l'a saisi, celle-ci reste souveraine dans la manière de l'appliquer *in concreto* au règlement du litige qui lui est soumis. En outre, dans son examen général de la « protection équivalente », l'arrêt aurait sans doute dû développer davantage les situations qui, certes, ne concernent pas le cas d'espèce mais où la CJCE donne aux juridictions

nationales un certain pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre de son arrêt et qui pourraient faire l'objet de recours devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, il ressort du paragraphe 157 de l'arrêt et de la référence à l'arrêt *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996, *Recueil* 1996-V, que l'usage d'un pouvoir d'appréciation dans l'exécution d'un arrêt préjudiciel de la CJCE n'est pas couvert par la présomption de la « protection équivalente ».

D'autre part, comme l'arrêt le reconnaît lui-même, l'accès des particuliers aux juridictions communautaires est « restreint » (paragraphe 162). Or, comme la Cour l'a encore rappelé dans l'arrêt *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie* ([GC], n^{os} 46827/99 et 46951/99, CEDH 2005-I), le droit de recours individuel « figure parmi les clés de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits et libertés énoncés dans la Convention » (paragraphe 122 dudit arrêt). Certes, en droit communautaire, la protection juridictionnelle repose sur une pluralité de recours, parmi lesquels le recours préjudiciel à la Cour de justice joue un rôle important. Il reste cependant que, malgré toute sa valeur, le recours préjudiciel comme contrôle interne et *a priori* n'est pas de même nature et ne remplace pas le contrôle externe et *a posteriori* de la Cour européenne des Droits de l'Homme, exercé sur recours individuel.

Le droit de recours individuel fait partie des obligations de base auxquelles ont souscrit les Etats en ratifiant la Convention. Il paraît dès lors difficilement admissible qu'ils aient pu réduire l'efficacité de ce droit pour les personnes relevant de leur juridiction au motif qu'ils ont transféré certaines de leurs compétences aux Communautés européennes. Si la Cour devait abandonner au système juridictionnel communautaire le soin d'assurer une « protection équivalente », sans se réserver le moyen de vérifier au cas par cas si cette protection est effectivement « équivalente », elle consentirait tacitement au remplacement, dans le domaine du droit communautaire, du standard conventionnel par un standard communautaire, lequel pourrait, certes, s'inspirer du standard conventionnel mais son équivalence avec celui-ci ne ferait alors plus l'objet d'un contrôle autorisé.

4. Certes, aux termes de l'arrêt, un tel contrôle *in concreto* restera possible puisque la présomption pourra être renversée si, dans le cadre d'une affaire donnée, la Cour estime que « la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste » (paragraphe 156).

En dépit de son caractère relativement indéterminé, le critère d'une insuffisance manifeste semble fixer un seuil d'exigence relativement bas qui contraste singulièrement avec la nature générale du contrôle qui s'exerce dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Or, s'il est vrai que la Convention fixe un niveau de protection *minimum* (article 53), toute équivalence entre celle-ci et la protection communautaire ne peut jamais se situer qu'au niveau des moyens, pas du résultat. Il semble

d'ailleurs d'autant plus difficile d'accepter que le droit communautaire pourrait être autorisé à appliquer, au nom de la « protection équivalente », des standards inférieurs à ceux de la Convention européenne des Droits de l'Homme que ces derniers ont été formellement repris par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle-même intégrée dans le traité constitutionnel de l'Union. Même si ces textes ne sont pas (encore) entrés en vigueur, l'article II-112 § 3 du traité constitutionnel contient une règle dont le poids moral semble devoir s'imposer dès à présent à tout futur développement législatif ou juridictionnel dans le droit de l'Union : « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention ».

Pour éviter tout risque de doubles standards, il faut dès lors rester vigilant car, s'il devait se réaliser, un tel risque conduirait, à son tour, à créer des obligations différentes parmi les Etats membres de la Convention européenne des Droits de l'Homme entre ceux qui ont adhéré à des conventions internationales et ceux qui n'y ont pas adhéré. Dans un autre contexte, celui des réserves, la Cour évoque l'hypothèse d'inégalités qui pourraient exister entre les Etats contractants et elle rappelle que celles-ci iraient « à l'encontre de la finalité de la Convention exprimée dans son préambule : la réalisation d'une union plus étroite par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme » (*Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, série A n° 310, p. 28, § 77).

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE RESS

(Traduction)

1. Le présent arrêt, même s'il va bien au-delà de la position adoptée dans l'affaire *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne* (n° 13258/87, décision de la Commission du 9 février 1990, Décisions et rapports 64) montre combien il importe, pour compléter le mécanisme de contrôle de la Convention, que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il reconnaît la compétence *ratione loci, personae* et *materiae* de la Cour au titre de l'article 1 de la Convention en l'espèce, s'écartant ainsi clairement d'une approche qui consiste à déclarer que la Communauté européenne est à l'abri, même indirectement, de toute supervision de notre Cour. Si l'on examine le grief au fond, la question est de savoir s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre l'atteinte portée aux biens de la société requérante d'une part, et l'intérêt général d'autre part. Sur la base de sa jurisprudence, la Cour a développé, en particulier dans son arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* ([GC], n° 26083/94, CEDH 1999-I), une *ratio decidendi* spéciale concernant l'ampleur de son contrôle dans les affaires se rapportant à des organisations internationales et supranationales. En l'espèce, je puis souscrire à la conclusion selon laquelle il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et que l'atteinte portée – dans l'intérêt général de la sauvegarde du régime des sanctions des Nations unies et de la Communauté européenne – au droit de la société requérante à user de ses biens n'a pas dépassé les limites que toute société commerciale doit être disposée à accepter eu égard à cet intérêt général. On pourrait faire valoir que pour parvenir à cette conclusion, tout le concept de respect présumé de la Convention par les organisations internationales, et en particulier par la Communauté européenne, n'est pas nécessaire, et il est même dangereux pour la protection future des droits de l'homme dans les Etats contractants lorsqu'ils transfèrent une partie de leurs pouvoirs souverains à une organisation internationale.

2. L'arrêt ne doit pas être perçu comme un pas vers l'adoption d'un double standard. Il ne faut pas interpréter le concept de présomption de respect de la Convention comme excluant un contrôle au cas par cas de notre Cour du point de savoir s'il y a réellement eu une violation de la Convention. Je souscris au constat de la Cour selon lequel la Communauté européenne offre une protection effective des droits et libertés fondamentaux, y compris de ceux garantis par la Convention, même si l'accès des particuliers à la CJCE est plutôt restreint, comme la Cour le relève, sinon critique, au paragraphe 162 de l'arrêt. La Cour n'a pas soulevé la question de savoir si cet accès restreint est réellement conforme à l'article 6 § 1 de la Convention et si, en particulier, les dispositions de

l'ex-article 173 du traité CE ne devraient pas être interprétées plus largement à la lumière de l'article 6 § 1 de la Convention, point qui était en litige à la fois devant le Tribunal de première instance et devant la CJCE dans l'affaire *Jégo-Quéré & Cie S.A. c. Commission des Communautés européennes* (affaire T-177/01, Rec. 2002, p. II-2365 (Tribunal de première instance) et affaire C-263/02 P, Rec. 2004, p. I-3425 (CJCE)). Voir également l'arrêt de la CJCE dans *Unión de Pequeños Agricultores c. Conseil de l'Union européenne* (affaire C-50/00 P, Rec. 2002, p. I-6677). Il ne faut pas déduire du paragraphe 162 de l'arrêt rendu en l'espèce que la Cour admet que l'article 6 § 1 n'appelle pas une interprétation plus extensive. Les garanties de la Convention n'impliquant que des obligations « de résultat », sans préciser les moyens à employer, on peut, semble-t-il, conclure que la protection des droits fondamentaux, y compris ceux figurant dans la Convention, par le droit communautaire est « équivalente » (paragraphe 165 de l'arrêt), même si la CJCE n'assure pas une protection directe, mais seulement une protection indirecte de la Convention, au travers de différentes sources de droit, notamment des principes généraux du droit communautaire. On fait parfois valoir que ces principes généraux du droit communautaire, tels que les interprète la jurisprudence de la CJCE, n'atteignent pas le standard de protection requis, étant donné qu'ils sont limités par des considérations tenant à l'intérêt public général de la Communauté européenne. A cause de ce raisonnement, il est relativement difficile pour la CJCE de constater des violations de ces principes généraux du droit communautaire. La Cour procède à une analyse plutôt formelle de l'« équivalence » de la protection, qui porte uniquement sur les procédures de celle-ci et non sur la jurisprudence de la CJCE concernant les diverses garanties matérielles de la Convention : elle laisse de côté une grande partie de la jurisprudence de la CJCE sur le niveau et l'ampleur de la protection des droits de propriété et sur l'application de l'article 1 du Protocole n° 1. Toutefois, dans les affaires futures, la présomption de respect de la Convention devrait être enrichie – et le sera – par des considérations sur le niveau et l'ampleur de la protection de tel ou tel droit fondamental garanti par la Convention. A mon sens, on ne peut pas dire une fois pour toutes, pour l'ensemble des droits protégés par la Convention, qu'il existe déjà, à raison simplement du système formel de protection offert par la CJCE, pareille présomption de respect de la Convention. On peut s'attendre à ce que les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, si elles entrent en vigueur, rehaussent et précisent ce niveau de contrôle pour l'avenir.

3. La Cour dit que la présomption ne peut être renversée que si, dans les circonstances d'une affaire donnée, on considère que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une *insuffisance manifeste*. La protection est entachée d'une insuffisance manifeste lorsque, du point de vue procédural, il n'y a pas eu de contrôle adéquat dans l'affaire considérée, par

exemple lorsque la CJCE n'est pas compétente (comme dans l'affaire *Segi et Gestoras Pro-Amnistía c. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède* (déc.), n^{os} 6422/02 et 9916/02, CEDH 2002-V), lorsque l'accès des particuliers à la CJCE a fait l'objet d'une interprétation trop restrictive ou, évidemment, lorsque les garanties de tel ou tel droit protégé par la Convention ont été mal interprétées ou appliquées. Même si le niveau de protection doit uniquement être « comparable », et non « identique », la protection des droits garantis par la Convention qui en résulte concrètement doit être la même. Il n'est pas contesté que le niveau de contrôle s'étend aussi bien aux violations procédurales qu'aux violations matérielles des garanties de la Convention. L'article 35 § 3 de celle-ci mentionne les requêtes qui sont manifestement mal fondées, et le nouvel article 28 § 1 b), tel qu'il figure dans le Protocole n^o 14, donne aux comités le pouvoir de déclarer recevables des requêtes manifestement bien fondées et de rendre conjointement un arrêt sur le fond, c'est-à-dire, à s'en tenir au libellé de ce nouvel article, si la question qui est à l'origine de l'affaire concerne une interprétation ou une application de la Convention (ou de ses Protocoles) qui font déjà l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour. On conclurait que la protection du droit garanti par la Convention est entachée d'une insuffisance manifeste si, en tranchant la question principale dans une affaire, la CJCE s'écarterait de l'interprétation ou de l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui font déjà l'objet d'une jurisprudence bien établie de la CEDH. Dans toutes les affaires de ce type, il faudrait considérer que la protection est entachée d'une insuffisance manifeste. Dans d'autres affaires, concernant des questions nouvelles d'interprétation ou d'application d'un droit garanti par la Convention, il se pourrait que la CJCE suive dans ses arrêts une direction que la CEDH ne serait pas disposée à emprunter dans des affaires futures, mais il serait difficile en pareil cas de dire que l'insuffisance était déjà manifeste. Mais même ce résultat ne doit pas être exclu *ab initio*. Par conséquent, et eu égard au libellé de la Convention et de ses Protocoles, il ne me semble pas que le critère de l'« insuffisance manifeste » constitue une étape majeure dans l'établissement d'un double standard. Etant donné que dans toutes les affaires futures la CJCE serait tenue d'examiner s'il existe déjà une interprétation ou une application de la Convention faisant l'objet d'une jurisprudence bien établie de la CEDH, je suis convaincu que ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'on jugerait que la protection était entachée d'une insuffisance manifeste. A la lumière de cette interprétation de l'arrêt, qui confirme l'obligation pour la CJCE de suivre la « jurisprudence constante de la CEDH », je souscris à la maxime énoncée au paragraphe 156.

4. Il aurait probablement été possible de développer plus en détail les divers points soulevés au paragraphe 166 de l'arrêt. Il ne faut pas voir dans la très brève référence à la nature de l'ingérence, à l'intérêt général que

poursuivaient la saisie et le régime des sanctions, et à l'arrêt rendu par la CJCE (à la lumière des conclusions de l'avocat général) une porte ouverte par laquelle pourront passer sans aucun autre contrôle toutes les affaires futures dans lesquelles un Etat aurait appliqué le droit communautaire. La Cour a évoqué le fait qu'il n'y a eu aucun dysfonctionnement du mécanisme de contrôle du respect des droits garantis par la Convention ni du respect proprement dit de ces droits. On pourrait constater un dysfonctionnement du respect des droits garantis par la Convention précisément dans les affaires où la protection était entachée d'une insuffisance manifeste dans le sens que j'ai tenté d'expliquer. Il aurait sans doute été utile de fournir de plus amples explications à cet égard, de manière à éviter de donner l'impression que les Etats membres de la Communauté européenne sont soumis à un système différent et plus indulgent en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantis par la Convention. En fait, l'ampleur du contrôle et de la supervision exercés par la CEDH ne diffère guère entre ces Etats et d'autres (tels que la Russie et l'Ukraine) qui ne sont pas membres de la Communauté européenne.

5. Une remarque générale s'impose en ce qui concerne le paragraphe 150 de l'arrêt, où il est dit que la Convention doit s'interpréter « à la lumière de toute règle de droit international », notamment du principe *pacta sunt servanda*. Cette phrase ne saurait faire l'objet d'une interprétation selon laquelle les traités conclus entre les Parties contractantes priment la Convention. Au contraire, comme la Cour l'a reconnu dans l'arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* ([GC], n° 24833/94, CEDH 1999-I), les traités internationaux conclus entre les Parties contractantes doivent être compatibles avec les dispositions de la Convention. Cela vaut également pour les traités instituant des organisations internationales. L'importance de la coopération internationale et la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des organisations internationales ne sauraient justifier que des Parties contractantes créent des organisations internationales qui ne sont pas en conformité avec la Convention et y adhèrent. En outre, les traités internationaux comme la Convention peuvent s'écarter des règles et principes du droit international normalement applicables aux relations entre les Parties contractantes. Par conséquent, dans l'affaire *Al-Adsani c. Royaume-Uni* ([GC], n° 35763/97, CEDH 2001-XI), qui est citée à ce propos en l'espèce, la Cour n'a pas adopté la bonne démarche quant à la relation entre différentes sources de droit international public. Elle aurait dû poser la question de savoir si, et dans quelle mesure, la Convention garantissait aux particuliers l'accès aux tribunaux au sens de l'article 6 § 1 et si les Parties pouvaient et devaient être réputées avoir néanmoins réservé la règle relative à l'immunité des Etats. Etant donné que les Parties contractantes auraient pu renoncer à leur droit d'invoquer l'immunité des Etats en souscrivant à l'article 6 § 1 de la Convention, on aurait dû se fonder uniquement sur l'interprétation de l'article 6 § 1. Malheureusement, cette

question n'a jamais été posée. Dans la présente affaire, il aurait fallu examiner si, et dans quelle mesure, les Parties contractantes pouvaient et devaient être présumées avoir ménagé un statut spécial au regard de la Convention aux traités internationaux instituant des organisations internationales. La Cour semble partir de l'hypothèse que les Parties contractantes admettent *implicitement* que la valeur de la coopération internationale dans le cadre des organisations internationales est telle qu'elle peut dans une certaine mesure primer la Convention. Je pourrais, en principe, souscrire à cette conclusion si toutes les Parties contractantes à la Convention étaient également membres des organisations internationales en question. Or, comme l'atteste l'exemple de la Suisse et de la Norvège, cela n'a jamais été le cas, même au début de l'intégration européenne.