ARRÊT DE LA COUR
27 février 1997 *

Dans l'affaire C-177/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Consiglio di Stato (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Ebony Maritime SA,

Loten Navigation Co. Ltd

et

Prefetto della provincia di Brindisi e. a.,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 1er, paragraphe 1, sous c) et d), et 10 du règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) (JO L 102, p. 14), et des articles 1er, sous c) et d), et 10 de la décision 93/235/CECA des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) (JO L 102, p. 17),

* Langue de procédure: l'italien.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, G. F. Mancini, J. L. Murray et L. Sevón, présidents de chambre, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, H. Ragnemalm et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Ebony Maritime SA et Loten Navigation Co. Ltd, par Mes Pantelis S. Amourgis, avocat au barreau d'Athènes, Umberto Ferraro, avocat au barreau de Gênes, Giorgio Recchia, avocat au barreau de Rome, Gian Michele Roberti et Antonio Tizzano, avocats au barreau de Naples, et Luigi Volpe, avocat au barreau de Bari,

— pour le Prefetto della provincia di Brindisi et le gouvernement italien, par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Maurizio Fiorilli, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement français, par M. Jean-François Dobelle, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, Mme Catherine de Salins et M. Denys Wibaux, respectivement sous-directeur et secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. John E. Collins, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de MM. Stephen Richards et Rhodri Thompson, barristers,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Lucio Gussetti, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'Ebony Maritime SA et de Loten Navigation Co. Ltd, du gouvernement italien, du gouvernement français, du gouvernement du Royaume-Uni et de la Commission, à l'audience du 22 octobre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 novembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 11 avril 1995, parvenue à la Cour le 6 juin suivant, le Consiglio di Stato a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, trois questions préjudicielles portant sur l'interprétation des articles 1er, paragraphe 1, sous c) et d), et 10 du règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) (JO L 102, p. 14, ci-après le « règlement »), et des articles 1er, sous c) et d), et 10 de la décision 93/235/CECA des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) (JO L 102, p. 17).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un recours en annulation intenté par la société Ebony Maritime, de droit libérien, et la société Loten navigation, de droit maltais, à l'encontre de la décision du Prefetto della provincia di Brindisi du 22 juillet 1994, ordonnant la saisie du navire Lido II en application du décret-loi n° 144 du 15 mai 1993, converti en la loi n° 230 du 16 juillet 1993, portant embargo à l'encontre des États de l'ex-Yougoslavie (*GURI* n° 166 du 17 juillet 1993).

3 Selon son préambule, le règlement a pour objet de mettre en œuvre dans la Communauté certains aspects des sanctions décidées à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie par le Conseil de sécurité des Nations unies, qui, sur le fondement du chapitre VII de la charte des Nations unies, a arrêté les résolutions 713 (1991), 752 (1992) et 787 (1992) et a renforcé ces sanctions par la résolution 820 (1993).

4 Le règlement dispose en son article 1er, paragraphe 1, sous c) et d):

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

...

c) l'entrée dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) de tout trafic à caractère commercial;

d) toute activité ayant pour objet ou pour effet de promouvoir, directement ou indirectement, les opérations mentionnées aux points a), b) ou c);

... »

5 Selon l'article 9 du règlement, tous les navires, véhicules de transport, matériels roulants, aéronefs et cargaisons soupçonnés d'avoir violé ou de violer le règlement sont immobilisés par les autorités compétentes des États membres en attendant l'enquête.

6 L'article 10 du règlement est rédigé comme suit:

« Chaque État 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'État membre dont les autorités compétentes ont procédé à ... leur immobilisation. »

7 Aux termes de son article 11, le règlement s'applique « sur tout le territoire de la Communauté, y compris son espace aérien, et sur tout aéronef ou navire relevant de la juridiction d'un État membre, ainsi que, en tout autre lieu, à tout ressortissant d'un État membre et à toute entité érigée en société ou autrement constituée sous le régime de la loi d'un État membre ».

8 En Italie, les mesures prises en application des dispositions communautaires susmentionnées sont notamment contenues dans l'article 2, deuxième et troisième paragraphes, sous b), du décret-loi n° 144, converti, moyennant certaines modifications, en la loi n° 230, précité.

9 En vertu de cette disposition, les moyens de transport mentionnés par l'article 9 du règlement peuvent être arrêtés et inspectés à des fins d'enquête par les autorités douanières. Lorsqu'à la suite de cette inspection une violation du règlement est établie, l'autorité compétente confisque tant les moyens de transport que la cargaison frappée d'embargo. Au cas où le moyen de transport ne bat pas pavillon italien ni n'appartient à un sujet de citoyenneté ou de nationalité italienne, il est d'abord saisi pour n'être confisqué que lorsque l'État intéressé ne l'a pas retiré dans un certain délai.

10 Le Lido II, un bateau-citerne appartenant à la société Loten Navigation et battant pavillon maltais, a appareillé du port tunisien de La Skhira en direction de Rijeka (Croatie) avec une cargaison de produits pétroliers qui appartenait à la société Ebony Maritime.

11 Après avoir été soumis à une inspection dans le port de Brindisi (Italie) dans le cadre des opérations de surveillance du respect des sanctions à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie, le navire est reparti, le 30 avril 1994, en direction du port de Rijeka. Lorsque, au cours de son itinéraire, le navire a commencé à faire eau, le commandant a lancé des signaux de détresse, en indiquant qu'il modifiait sa route en direction de la côte monténégrine la plus proche, dans le but déclaré de faire échouer le navire. Toutefois, avant l'entrée dans la mer territoriale yougoslave, un hélicoptère des forces OTAN-UEO s'est posé sur le pont et un commando de militaires néerlandais a pris le contrôle du navire. Par la suite, ce dernier a été remorqué dans le port de Brindisi, où il a été mis à la disposition des autorités italiennes.

12 Par décision du 22 juillet 1994, le Prefetto della provincia di Brindisi a ordonné la saisie du navire et la confiscation de la cargaison, en application de l'article 2, paragraphe 3, sous b), du décret-loi n° 144, converti en la loi n° 230.

13 Ebony Maritime et Loten Navigation ont intenté un recours en annulation de cette décision devant le Tribunale amministrativo regionale della Puglia. Ce recours ayant été rejeté par jugement du 6 décembre 1994, ces sociétés ont interjeté appel devant le Consiglio di Stato, qui a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 1er, sous c), de la décision 93/235/CECA des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté européenne du charbon et de l'acier et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), et

l'article 1er, sous c), du règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), doivent-ils être interprétés en ce sens que constitue une violation de l'interdiction édictée par ces dispositions uniquement le comportement consistant dans l'entrée effective dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie d'un navire ou autre moyen de transport ayant à bord des marchandises destinées à un trafic commercial dans ladite mer territoriale, ou bien ces dispositions s'appliquent-elles au contraire également à un comportement mis en œuvre en haute mer, qui, par ses modalités concrètes de conception et de réalisation, donne raisonnablement à penser que le navire ou autre moyen de transport fait route vers la mer territoriale susmentionnée, aux fins d'un trafic commercial?

2) Les articles 1ers, sous d), de la décision et du règlement, précités, dans la mesure où ils interdisent toute activité ayant pour objet ou pour effet de promouvoir, directement ou indirectement, les opérations mentionnées au point c), englobent-ils ou non dans leurs dispositions également la navigation en haute mer d'un navire ou autre moyen de transport ayant à son bord des marchandises probablement destinées à un trafic commercial dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie?

3) Une disposition nationale qui prévoit expressément, en cas de violation avérée de l'une des interdictions prévues aux articles 1ers, précités, la confiscation — obligatoire ou facultative — de la cargaison transportée par l'un des moyens de transport visés aux articles 10, second alinéa, de la décision et du règlement est-elle compatible ou non avec la réglementation communautaire, et notamment avec ces mêmes articles 10, premier et second alinéas? »

14 Il y a lieu tout d'abord de constater que les échanges de produits pétroliers ne relèvent pas du domaine d'application du traité CECA. L'affaire au principal, telle que décrite dans l'ordonnance de renvoi, portant exclusivement sur ces échanges, l'application de la décision 93/235 doit être écartée. Il convient donc de préciser uniquement la portée des dispositions du règlement.

Sur le champ d'application du règlement

15 Le gouvernement du Royaume-Uni ainsi que les gouvernements français et italien soulignent à titre liminaire que, selon les termes de son article 11, le règlement s'applique uniquement à l'intérieur des territoires, y compris les eaux territoriales, des États membres, aux navires relevant de la juridiction d'un État membre, aux ressortissants d'un État membre et aux entreprises érigées en sociétés ou autrement constituées sous le régime de la loi d'un État membre. Le règlement ne serait dès lors pas applicable dans un cas tel que celui de l'espèce au principal, étant donné que le navire concerné naviguait en haute mer au moment de sa prise de contrôle par les forces OTAN-UEO, battait pavillon d'un pays tiers et appartenait, tout comme la cargaison, à une société non communautaire.

16 A cet égard, il convient de relever que l'article 9 du règlement, lu en liaison avec l'article 1er, paragraphe 1, sous c), oblige les autorités compétentes des États membres à immobiliser, en attendant l'enquête, tous les navires et cargaisons soupçonnés d'avoir violé l'interdiction d'entrée dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie aux fins d'un trafic commercial. En vertu de l'article 10, lorsqu'il est établi que les navires et cargaisons ont violé l'interdiction, l'État membre concerné peut procéder à leur confiscation.

17 Il découle du libellé de ces dispositions que les mesures d'immobilisation et de confiscation visent tous les navires sans distinguer en fonction du pavillon ou du propriétaire du navire. En outre, l'application de ces mesures n'est pas subordonnée à la condition que la violation des interdictions prévues par le règlement se produise à l'intérieur du territoire de la Communauté. Une violation de l'interdiction d'entrer dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie, prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous c), du règlement, ne peut d'ailleurs avoir lieu qu'en dehors du territoire de la Communauté.

18 Les autorités compétentes de l'État membre concerné doivent dès lors, en vertu de l'article 9 du règlement, immobiliser tous les navires soupçonnés d'avoir violé les sanctions prises à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie, même s'ils battent pavillon d'un pays tiers, qu'ils appartiennent à des ressortissants ou à des sociétés non communautaires ou que la violation alléguée des sanctions s'est produite en dehors du territoire de la Communauté. De même, les autorités nationales ont la faculté, en vertu de l'article 10, second alinéa, du règlement, de confisquer ces navires et leurs cargaisons, lorsque la violation a été établie.

19 Le règlement s'appliquant en vertu de son article 11 sur tout le territoire de la Communauté, les articles 9 et 10 sont d'application dès que ces navires se trouvent sur le territoire d'un État membre et donc sous la juridiction territoriale de ce dernier, même si la violation alléguée s'est produite en dehors de son territoire.

20 Cette interprétation est corroborée par le texte et l'objet de la résolution 820 (1993) du Conseil de sécurité des Nations unies qui, afin de renforcer les sanctions déjà prises, a introduit en son paragraphe 28 l'interdiction de l'entrée dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) de tout trafic maritime commercial, et dispose en son paragraphe 25 que « tous les États immobiliseront, en attendant qu'une enquête soit effectuée, tous les navires ... et cargaisons qui auront été trouvés sur leur territoire et que l'on soupçonne d'avoir été ou d'être utilisés en violation des résolutions 713 (1991), 757 (1992) ou 787 (1992), ou de la présente résolution, et s'il est établi qu'ils sont en infraction, que ces navires ... seront saisis et, selon le cas, pourront eux-mêmes ainsi que leurs cargaisons être confisqués par l'État qui les immobilise ».

21 Ainsi, ce paragraphe 25, dont les articles 9 et 10 du règlement constituent la mise en œuvre dans la Communauté, prévoit expressément que tous les navires soupçonnés de violation qui se trouvent sur le territoire d'un État doivent être immobilisés et, le cas échéant, confisqués par ce dernier.

Sur les première et deuxième questions

22 Par ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir si l'article 1er, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement interdit seulement l'entrée effective du trafic à caractère commercial dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie ou également les comportements mis en œuvre en haute mer qui donnent raisonnablement à penser que le navire concerné fait route vers cette mer territoriale aux fins d'un trafic commercial.

23 A cet égard, il y a lieu de relever que l'article 1er, paragraphe 1, sous c), du règlement interdit l'entrée du trafic à caractère commercial dans la mer territoriale yougoslave.

24 Cette disposition vise à éviter toute entrée effective de trafic commercial dans cette mer. Elle a été introduite à la suite de la résolution 820 (1993) qui avait pour objet de renforcer les sanctions établies à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie par les résolutions antérieures du Conseil de sécurité des Nations unies. Afin d'assurer l'efficacité de ces sanctions, il a en effet paru indispensable d'empêcher tout trafic commercial dans la mer territoriale yougoslave.

25 Or, la prévention efficace de toute entrée de trafic commercial dans la mer territoriale yougoslave implique que l'interdiction prévue à l'article 1er, paragraphe 1, sous c), du règlement s'applique non seulement aux entrées effectives, mais également aux tentatives des navires qui se trouvent en haute mer d'entrer dans ces eaux territoriales. Toute autre interprétation risquerait de priver l'interdiction de son effet utile.

26 De plus, l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement, qui interdit toute activité ayant pour objet de promouvoir, directement ou indirectement, l'entrée dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie de tout trafic à caractère commercial, confirme qu'une violation des sanctions établies par le règlement peut résulter d'un comportement mis en œuvre en haute mer.

27 Il y a donc lieu de répondre aux première et deuxième questions que l'article 1er, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement interdit non seulement l'entrée effective du trafic à caractère commercial dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie, mais également les comportements mis en œuvre en haute mer qui donnent raisonnablement à penser que le navire concerné fait route vers cette mer territoriale aux fins d'un trafic commercial.

Sur la troisième question

28 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si une disposition nationale qui prévoit, en cas de violation établie de l'une des interdictions prévues à l'article 1er du règlement, la confiscation de la cargaison transportée par l'un des moyens de transport visés à l'article 10, second alinéa, du règlement est compatible avec le règlement, et notamment avec son article 10.

29 Il convient de relever d'abord que la version italienne de l'article 10, second alinéa, du règlement ne dispose pas que les États membres peuvent confisquer la cargaison.

30 Toutefois, ainsi que la Cour l'a indiqué à plusieurs reprises, la nécessité d'une interprétation uniforme des règlements communautaires exclut de considérer un texte déterminé isolément, mais exige, en cas de doute, qu'il soit interprété et appliqué à la lumière des versions établies dans les autres langues officielles (arrêt du 17 octobre 1996, Lubella, C-64/95, Rec. p. I-5105, point 17).

31 Or, à l'exception des versions italienne et finnoise, toutes les versions linguistiques de l'article 10, second alinéa, du règlement prévoient que, lorsque la violation du règlement est établie, les cargaisons peuvent être confisquées par l'État membre concerné. Cette rédaction correspond à celle du paragraphe 25 de la résolution 820 (1993), cité au point 20 du présent arrêt. Outre les moyens de transport, ce paragraphe mentionne expressément les cargaisons comme biens susceptibles d'être confisqués en cas de violation des mesures adoptées par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Il apparaît dès lors clairement que la version italienne du règlement, qui mentionne les termes « aeromobili e aerei da carico » au lieu des termes « aeromobili e carichi », comporte une erreur matérielle.

32 En tout état de cause, l'article 10, second alinéa, du règlement ne saurait être entendu comme limitant le pouvoir général des États membres, prévu par l'article 10, premier alinéa, de déterminer les sanctions à appliquer en cas de violation des dispositions du règlement.

33 Le règlement ne fait donc pas obstacle à l'application d'une disposition nationale prévoyant la confiscation de la cargaison en cas de violation du règlement.

34 Toutefois, les parties requérantes au principal estiment que la disposition nationale qui a été prise en exécution de l'article 10, second alinéa, du règlement méconnaît le principe « nulla poena sine culpa » en ce qu'elle prescrit la confiscation de la cargaison sans aucune preuve de faute de la part du propriétaire de la cargaison et établit donc un régime de responsabilité pénale objective. En outre, le principe de proportionnalité serait enfreint par le fait que le propriétaire de la cargaison serait sanctionné de la même manière que l'armateur, indépendamment du degré de leur implication respective dans l'infraction.

35 A cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, lorsqu'un règlement communautaire ne comporte aucune disposition spécifique prévoyant une sanction en cas de violation ou renvoie, sur ce point, aux dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales, l'article 5 du traité CE

impose aux États membres de prendre toutes mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, les États membres doivent notamment veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure qui soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif (arrêts du 21 septembre 1989, Commission/Grèce, 68/88, Rec. p. 2965, points 23 et 24; du 10 juillet 1990, Hansen, C-326/88, Rec. p. I-2911, point 17, et du 26 octobre 1995, Siesse, C-36/94, Rec. p. I-3573, point 20).

36 Par ailleurs, la Cour a déjà admis qu'un système de responsabilité pénale objective sanctionnant la violation d'un règlement n'est pas, en lui-même, incompatible avec le droit communautaire (voir arrêt Hansen, précité, point 19).

37 Par conséquent, à supposer que, comme le soutiennent les parties requérantes, la disposition italienne prévoyant la confiscation de la cargaison instaure un système de responsabilité pénale objective ou qu'elle ne tienne pas compte du degré d'implication des différents opérateurs concernés, il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si cette sanction respecte les principes de la jurisprudence susmentionnée et, en particulier, si elle présente un caractère dissuasif, effectif et proportionné.

38 Lors de cette appréciation, la juridiction nationale doit notamment tenir compte de ce que l'objectif poursuivi par le règlement, qui consiste à mettre un terme à l'état de guerre dans la région concernée ainsi qu'aux violations massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans la république de Bosnie-Herzégovine, présente un caractère d'intérêt général fondamental pour la communauté internationale (arrêt du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, point 26).

39 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question qu'une disposition nationale qui prévoit, en cas de violation établie de l'une des interdictions prévues à l'article 1er du règlement, la confiscation de la cargaison transportée par l'un des moyens de transport visés à l'article 10, second alinéa, du règlement est compatible avec le règlement, et notamment avec son article 10.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Consiglio di Stato, par ordonnance du 11 avril 1995, dit pour droit:

1) L'article 1er, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement (CEE) n° 990/93 du Conseil, du 26 avril 1993, concernant les échanges entre la Communauté économique européenne et la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), interdit non seulement l'entrée effective du trafic à caractère commercial dans la mer territoriale de la république fédérative de

Yougoslavie, mais également les comportements mis en œuvre en haute mer qui donnent raisonnablement à penser que le navire concerné fait route vers cette mer territoriale aux fins d'un trafic commercial.

2) Une disposition nationale qui prévoit, en cas de violation établie de l'une des interdictions prévues à l'article 1er du règlement précité, la confiscation de la cargaison transportée par l'un des moyens de transport visés à l'article 10, second alinéa, du même règlement est compatible avec ce dernier, et notamment avec son article 10.

Rodríguez Iglesias Mancini Murray Sevón

Kakouris Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Ragnemalm Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 février 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias