CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 19 novembre 1996 *

1. Le présent cas d'espèce est l'une des quatre affaires déférées à la Cour à propos de la mise en œuvre de sanctions économiques à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) dans le cadre de la guerre dans l'ex-Yougoslavie [1]. Ces sanctions comportaient l'interdiction de l'entrée dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) de tout trafic à caractère commercial. La société Loten Navigation Co. Ltd est propriétaire du navire Lido II; la société Ebony Maritime est propriétaire, en tout ou en partie, de la cargaison de produits pétroliers que le navire transportait à l'époque considérée en l'espèce. Ce navire est soupçonné d'avoir violé ou essayé de violer l'interdiction susmentionnée: il était sur le point d'entrer dans la mer territoriale yougoslave lorsqu'il a été intercepté par les forces OTAN-UEO, qui l'ont ensuite remorqué vers le port italien de Brindisi. Dans le cadre de la procédure devant les juridictions italiennes compétentes, les deux sociétés contestent qu'il y ait eu violation de l'interdiction en question.

Contexte juridique

2. Pendant la guerre dans l'ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté un certain nombre de résolutions imposant aux États membres des Nations unies de prendre différentes mesures d'embargo et d'autres sanctions [2]. Dans la résolution 757 (1992), adoptée le 30 mai 1992, le Conseil de sécurité a condamné les autorités de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) pour ne pas avoir pris de mesures efficaces en vue de satisfaire aux exigences de la résolution 752 (1992) tendant à ce qu'il soit mis fin aux combats en Bosnie-Herzégovine. Il a en conséquence adopté un embargo commercial et un embargo financier.

3. Les mesures d'embargo ont été renforcées par la résolution 820 (1993), adoptée le 17 avril 1993 (ci-après la « résolution »). Le paragraphe 25 de cette résolution a un rapport direct avec la présente affaire. Il dispose que:

« tous les États membres immobiliseront, en attendant qu'une enquête soit effectuée, tous les navires, véhicules de transport de marchandises, matériels roulants, aéronefs 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

* Langue originale: l'anglais.

1 — Voir l'arrêt rendu le 30 juillet 1996 dans l'affaire Bosphorus (C-84/95, Rec. p. I-3953); voir les affaires Centro-Com (C-124/95) et Racke (C-162/96), en cours.

2 — Voir aussi les conclusions que nous avons présentées le 30 avril 1996 dans l'affaire Bosphorus, et le 24 septembre 1996 dans l'affaire Centro-Com, précitées à la note 1.

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, véhicules de transport de marchandises, matériels roulants et aéronefs seront saisis et, selon le cas, pourront eux-mêmes ainsi que leurs cargaisons être confisqués par l'État qui les immobilise ».

4. Le paragraphe 28 est tout aussi important, dans la mesure où le Conseil de sécurité y décide:

« d'interdire l'entrée dans la mer territoriale de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) à tout trafic maritime commercial, sauf lorsque le Comité créé par la résolution 724 (1991) l'aura autorisé au cas par cas ou en cas de force majeure » [3].

5. La Communauté a pris différentes mesures destinées à mettre en œuvre les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité. Les questions dont la Cour est saisie en l'espèce ont trait au 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) (ci-après le « règlement ») [4], et à 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) (ci-après la « décision ») [5].

6. En arrêtant le règlement, le Conseil s'est efforcé de donner suite au renforcement de l'embargo à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) décidé par la résolution. Le règlement qui était fondé sur l'article 113 du traité remplaçait et abrogeait les règlements antérieurs du Conseil concernant l'embargo [6].

3 — A propos de ce Comité, voir les points 11 et 46 de nos conclusions sous l'arrêt Bosphorus, précité à la note 1.

4 — JO L 102, p. 14. Le règlement a été suspendu à partir du 27 février 1996, conformément au règlement (CE) n° 462/96 du Conseil, du 11 mars 1996, portant suspension des règlements (CEE) n° 990/93 et (CE) n° 2471/94 ainsi qu'abrogation des règlements (CE) n° 2472/94 et (CE) n° 2815/95 concernant l'interruption des relations économiques et financières avec la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), les zones protégées des Nations unies en république de Croatie et les zones de la république de Bosnie-Herzégovine sous le contrôle des forces serbes de Bosnie (JO L 65, p. 1).

5 — JO L 102, p. 17. La décision a été suspendue à partir du 27 février 1996, conformément à la décision 96/201/CECA des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 11 mars 1996, portant suspension de la décision 93/235/CECA ainsi qu'abrogation de la décision 95/510/CECA concernant l'interruption des relations économiques et financières avec la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), les zones protégées des Nations unies en république de Croatie et les zones de la république de Bosnie-Herzégovine sous le contrôle des forces serbes de Bosnie (JO L 65, p. 38).

6 — Règlement (CEE) n° 1432/92 du Conseil, du 1er juin 1992, interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les républiques de Serbie et du Monténégro (JO L 151, p. 4); règlement (CEE) n° 2655/92 du Conseil, du 8 septembre 1992, limitant l'utilisation du régime du transport international des marchandises sous le couvert de carnets TIR (convention TIR) pour les envois effectués entre deux points situés dans la Communauté économique européenne et devant emprunter le territoire des républiques de Serbie et du Monténégro (JO L 266, p. 26); règlement (CEE) n° 2656/92 du Conseil, du 8 septembre 1992, fixant certaines modalités techniques d'application du règlement (CEE) n° 1432/92 interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les républiques de Serbie et du Monténégro (JO L 266, p. 27).

7. Les considérants font référence à la situation régnant en ex-Yougoslavie, particulièrement en Bosnie-Herzégovine, au rôle joué par la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), et aux diverses résolutions du Conseil de sécurité. Il y est indiqué que:

« la Communauté et ses États membres sont convenus de recourir à un instrument communautaire, notamment afin d'assurer une mise en œuvre uniforme dans l'ensemble de la Communauté de certaines de ces mesures ».

8. La plupart des dispositions du règlement reprennent en substance les diverses mesures d'embargo visées dans les résolutions précitées du Conseil de sécurité. Les articles 1er, paragraphe 1, 9, 10 et 11 revêtent de l'importance en l'espèce:

« *Article premier*

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

a) l'introduction sur le territoire de la Communauté de tous produits de base et produits originaires ou en provenance de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou ayant transité par cette république;

b) l'exportation vers la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou le transit par cette dernière de tous produits de base et produits originaires ou en provenance de la Communauté ou ayant transité par cette dernière;

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);

e) la fourniture à toute personne ou tout organisme de services non financiers aux fins d'une quelconque activité économique exercée par la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro).

...

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 États membres en attendant l'enquête.

Article 10

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 saisie ou leur immobilisation.

Article 11

Le présent 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. »

9. La décision CECA est presque identique, à cette seule différence notable qu'elle s'applique, conformément à l'article 1er, sous a), à « tous produits de base et produits couverts par le traité CECA ».

10. En Italie, la réglementation prise en application des dispositions communautaires susmentionnées est contenue en substance, pour ce qui concerne le présent litige, dans l'article 2, paragraphes 2 et 3, sous b), du décret-loi n° 144 du 15 mai 1993, transformé en loi n° 230 du 16 juillet 1993 [7].

11. En vertu de ces dispositions, les moyens de transport soupçonnés de violer l'embargo peuvent être arrêtés et inspectés à des fins d'enquête par les autorités douanières. Lorsqu'à la suite de cette inspection la violation des dispositions communautaires susmentionnées est établie, l'autorité compétente ordonne la confiscation de la marchandise frappée d'embargo. Lorsque le moyen de transport ne bat pas pavillon italien et n'appartient pas à un sujet de citoyenneté ou de nationalité italienne, l'autorité compétente saisit également le moyen de transport, et en informe sans délai, par le biais du ministère des Affaires étrangères, le consulat de l'État concerné afin que celui-ci prenne les mesures

7 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* n° 166 du 17 juillet 1993.

relevant de sa compétence. Et ce sans préjudice de la confiscation ultérieure du moyen de transport, si l'État du pavillon ne veille pas, dans un délai de vingt jours à compter de la communication, à retirer le moyen de transport après avoir payé les frais et pris l'engagement d'appliquer les sanctions prévues par la résolution.

Les faits et la procédure au principal

12. Les faits peuvent être résumés comme suit. Le Lido II est un bateau-citerne battant pavillon maltais; il appartient à la société maltaise Loten Navigation Co. Il apparaît qu'en avril 1994 le navire a appareillé du port tunisien de La Skhira en direction de Rijeka (Croatie), avec une cargaison composée de produits pétroliers destinés en partie (24 434 tonnes de « dirty gasoil ») à l'acquéreur, la société Monteshell à Trieste, et pour le surplus (27 413 tonnes d'essence « premium mogas »), encore en attente d'un acquéreur à trouver sur la place de Gibraltar, conformément à la pratique commerciale et maritime. La cargaison était la propriété, en tout ou en partie, de la société de droit libérien Ebony Maritime. A l'entrée de la mer Adriatique, le Lido II a été dérouté par les forces OTAN-UEO auprès de la zone d'attente (« waiting area ») du port de Brindisi pour être soumis à inspection, dans le cadre des opérations de surveillance du respect de l'embargo. Aucune irrégularité n'ayant été constatée, dans l'après-midi du 30 avril 1994, le navire a quitté les eaux italiennes et est reparti en direction du port de Rijeka. Arrivé à la hauteur du promontoire du Gargano, il s'est toutefois dirigé vers le port albanais de Durrësi, prétendument pour embarquer une ancre en remplacement de celle perdue lors d'un précédent voyage. Au cours de la nuit du 30 avril au 1er mai, de l'eau a commencé à pénétrer dans la salle des machines. Le commandant a lancé plusieurs signaux de détresse, en indiquant qu'il ne pouvait pas maîtriser la voie d'eau, notamment en raison de l'insuffisance des pompes qui équipaient le navire, et a par conséquent modifié ultérieurement la route en direction de la côte monténégrine la plus proche. Toutefois, avant que le Lido II n'entre dans la mer territoriale yougoslave, et alors qu'il se trouvait encore en haute mer, un hélicoptère des forces OTAN-UEO s'est posé sur son pont et un commando de militaires néerlandais a pris le contrôle du navire, lequel a été par la suite remorqué dans le port de Brindisi, où il a été mis à la disposition des autorités italiennes.

13. A la suite d'inspections et de vérifications, ayant examiné la documentation et les mémoires présentés par la société d'armement et la société propriétaire de la cargaison, sur rapports et avis de la part des organes techniques compétents, le Prefetto (préfet) di Brindisi a ordonné la saisie du navire et la confiscation de la cargaison, en application des sanctions prévues par la loi italienne en cas de violation de l'embargo. Dans ses observations écrites, le gouvernement italien expose que les autorités du Monténégro ont fait auprès de l'ambassade d'Italie à Belgrade plusieurs démarches tendant à obtenir la libération du Lido II et de sa cargaison, celle-ci étant censée revêtir un intérêt vital pour le Monténégro. A l'audience, les demanderesses au principal

ont cependant contesté cette affirmation et déclaré ne pas avoir eu accès aux documents pertinents.

14. Loten Navigation Co. et Ebony Maritime ont saisi le Tribunale amministrativo regionale della Puglia de recours en annulation dirigés contre ladite décision du Prefetto. Par décision rendue le 6 décembre 1994, ledit Tribunale a rejeté leurs recours. Les deux sociétés demandent à présent l'annulation de la décision du Tribunale devant le Consiglio di Stato. Cette juridiction, estimant qu'une interprétation du règlement et de la décision est nécessaire aux fins de la solution du litige, a déféré à la Cour les questions 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, [paragraphe 1], 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 son 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) [L'article 1er, sous d), de la décision et l'article 1er, paragraphe 1, sous d)], 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? »

15. Des observations écrites ont été déposées par les demanderesses au principal, par les gouvernements italien, français et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, qui étaient tous également représentés à l'audience.

Questions préliminaires

16. Avant d'aborder les questions soulevées par le Consiglio di Stato, il convient d'examiner deux points préliminaires.

17. En premier lieu, ainsi que la Commission l'a relevé, la décision ne semble pas s'appliquer aux faits de l'espèce. Il n'a pas été suggéré que le Lido II ait transporté autre chose que des produits pétroliers, et les échanges de produits pétroliers sont couverts non pas par le traité CECA, mais par le traité CE. Dans l'analyse qui suit, nous ne traiterons donc que du règlement, la décision étant, de toute façon, formulée en termes identiques.

18. En second lieu, le gouvernement du Royaume-Uni soutient que le règlement ne s'applique pas en l'espèce, et le gouvernement français a adhéré à cet argument lors de l'audience. Certains doutes sur l'application du règlement ont aussi été émis par le gouvernement italien dans ses observations écrites et lors de l'audience. L'argumentation du gouvernement du Royaume-Uni est fondée sur l'article 11 du règlement aux termes duquel le règlement s'applique sur tout le territoire de la Communauté 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. Ainsi qu'il a été établi dans le cadre de la procédure au principal, tant Ebony Maritime que Loten Navigation Co. sont des sociétés non communautaires, et le navire Lido II bat pavillon maltais. En outre, au moment de sa prise de contrôle par les forces OTAN-UEO, le navire se trouvait en haute mer, et la juridiction de renvoi n'a pas suggéré que des ressortissants ou des sociétés communautaires aient été impliqués dans la violation alléguée du règlement. Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que le règlement ne s'applique que dans les cas suivants: i) à l'intérieur des eaux territoriales des États membres; ii) à des navires relevant de la juridiction d'un État membre; iii) à des individus qui sont ressortissants d'un État membre, et iv) à des entreprises érigées en sociétés ou autrement constituées sous le régime de la loi d'un État membre. En conséquence, il ne s'appliquerait pas dans les circonstances de l'espèce. Bien que l'ordonnance de renvoi ne soulève pas ce problème, il nous paraît cependant utile de l'aborder afin d'aider le juge a quo à trancher le litige dont il est saisi.

19. Dans ses observations écrites, la Commission, bien qu'elle n'aborde pas directement le problème de juridiction, estime qu'en l'espèce il existe une suite ininterrompue d'événements, dont une partie a eu lieu à l'intérieur du territoire communautaire. La Commission affirme que des fausses déclara-

tions ont été faites lors de la première inspection dans le port de Brindisi, en violation du règlement; elle relève que la cargaison était destinée en partie à une entreprise communautaire, à savoir Monteshell à Trieste; enfin, elle soutient que la violation alléguée relève de l'article 1er, paragraphe 1, sous b), du règlement, qui interdit l'exportation vers la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou le transit par cette dernière de tous produits de base et produits originaires ou en provenance de la Communauté ou ayant transité par cette dernière. Ces observations reposent cependant en partie sur des faits et dispositions non mentionnés dans l'ordonnance de renvoi. A l'audience, la Commission a confirmé que, à son avis, le règlement s'applique en l'espèce.

20. Il nous paraît clair que le règlement s'applique du seul fait que le Lido II a été remorqué à Brindisi après avoir été arrêté par les forces OTAN-UEO. Le règlement a été adopté afin de donner suite à la résolution du Conseil de sécurité. Il ressort clairement des objectifs et des dispositions de cette résolution qu'elle était destinée à recevoir une application aussi large que possible. La résolution, qui était adressée à l'ensemble des États membres des Nations unies, visait à renforcer l'embargo établi à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Aux termes du paragraphe 13 de la résolution, tous les États devront prendre des mesures pour empêcher le détournement vers le territoire de ladite république de marchandises et de produits censés être envoyés vers d'autres destinations. Au paragraphe 19, le Conseil de sécurité:

« *rappelle* aux États l'importance d'une stricte application des mesures imposées en vertu du Chapitre VII de la Charte et leur *demande* d'engager des poursuites contre les personnes et les entités qui agissent en violation des mesures imposées par les résolutions 713 (1991), 757 (1992) et 787 (1992), ainsi que par la présente résolution, et de leur appliquer des peines appropriées ».

En vertu du paragraphe 25, précité [8], tous les États sont tenus d'immobiliser, entre autres, tous les navires qui auront été trouvés sur leur territoire et que l'on soupçonne d'avoir été utilisés en violation de l'embargo.

21. Il n'est pas douteux, selon nous, que le règlement doit être interprété à la lumière des résolutions du Conseil de sécurité et notamment de la résolution 820 (1993). Il s'ensuit que le règlement appelle une interprétation qui assure la pleine efficacité des sanctions. Mais cette conclusion nous paraît découler tout aussi clairement du libellé même du règlement.

8 — Au point 3 des présentes conclusions.

22. L'article 11 dispose que le règlement s'applique « sur tout le territoire de la Communauté ». Or, tel a été précisément le cas en l'espèce: le règlement est appliqué par les autorités italiennes à l'intérieur de leur territoire. Toujours conformément aux dispositions de l'article 11, le règlement est appliqué à un navire « relevant de la juridiction d'un État membre », et il n'a pas été affirmé que le navire a été placé abusivement sous la juridiction de l'État membre en question. L'article 11 n'a par conséquent pas pour effet de restreindre le champ d'application du règlement; il fait correspondre exactement le champ d'application à la juridiction que les États membres détiennent en vertu du droit international.

23. D'autre part, l'interdiction dont la violation alléguée entraîne l'application du règlement s'applique également en dehors du territoire de la Communauté, et ce par la force des choses, puisque l'article 1[er], paragraphe 1, sous c), du règlement interdit l'entrée dans la mer territoriale yougoslave, qui aura normalement lieu en dehors du territoire de la Communauté. Cette interdiction, en outre, frappe « tout trafic à caractère commercial »; elle n'est pas limitée aux navires battant pavillon d'un État membre.

24. De même, l'article 9 du règlement prévoit que *tous* les navires — et pas seulement ceux battant pavillon d'un État membre — soupçonnés d'avoir violé le règlement sont immobilisés par les autorités compétentes des États membres en attendant l'enquête.

25. Le fait d'admettre que des États membres ne pourraient pas appliquer le règlement dans des cas tels que celui visé en l'espèce comporterait le risque sérieux qu'ils ne soient pas en mesure de mettre en œuvre les sanctions prévues par les Nations unies. Si des États membres déterminaient, ainsi que l'article 10 l'exige, les sanctions à imposer en cas de violation du règlement, ils pourraient ne pas être à même d'imposer ces sanctions dès lors qu'un navire remis à leurs autorités ne battrait pas pavillon d'un État membre. Or, ce résultat ne nous semble pas pouvoir être considéré comme étant celui recherché par le règlement.

26. Toutefois, indépendamment de ces considérations, il ressort clairement, ainsi que nous l'avons suggéré, du libellé même du règlement que celui-ci couvre non seulement les navires battant pavillon d'un État membre ou les navires qui sont la propriété de ressortissants ou d'entreprises d'un État membre, mais également tout navire qui aura été trouvé sur le territoire d'un État membre. Cette interprétation semble confirmée par l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire Bosphorus [9], bien que le problème de la juridiction n'ait pas été explicitement soulevé dans cette affaire. Le règlement y a été considéré comme applicable à un aéronef appartenant à la compagnie aérienne nationale yougoslave, qui était loué à une compagnie turque et enregistré en Turquie, uniquement parce que cet aéronef était stationné à l'aéroport de Dublin.

9 — Précité à la note 1.

27. On ne saurait objecter que l'on donne ainsi du règlement une interprétation qui se heurte à des règles ou principes du droit international, tels que le principe de la liberté de la haute mer, qui sont posés aux articles 87 et 92 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer [10]. Ainsi que le gouvernement français le relève dans ses observations écrites, les mesures adoptées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies lient les États membres de l'Organisation (voir article 25 de la charte), et l'article 103 de la charte dispose que:

« En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. »

Puisque les sanctions à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) contenues dans les résolutions étaient manifestement destinées à recevoir une application aussi large que possible, leur mise en œuvre doit prévaloir sur le principe de la liberté de la haute mer.

28. En conséquence, nous concluons que le règlement s'applique aux faits de l'espèce. Il convient d'ajouter que, si le règlement n'était pas applicable, la Cour n'aurait pas, selon nous, compétence pour statuer sur les questions de fond qui lui ont été déférées, puisque celles-ci s'inscriraient alors dans un contexte échappant au champ d'application du règlement [11].

Les première et deuxième questions

29. Par les 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 doit être interprété en ce sens que seule l'entrée effective de trafic commercial dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) est interdite, ou bien en ce sens que l'interdiction s'applique également en présence d'éléments qui donnent raisonnablement à penser qu'un navire fait route vers ces eaux aux fins d'un trafic commercial.

30. Ainsi que nous l'avons exposé, le règlement doit être interprété à la lumière des résolutions du Conseil de sécurité qu'il vise à mettre en œuvre, à savoir notamment la résolution 820 (1993). Le texte même du paragraphe 28 de cette résolution n'aide pas davantage que le texte de l'article 1er, paragraphe 1, sous c), du règlement, parce qu'il est rédigé en termes similaires afin: « d'interdire l'entrée dans la mer territoriale de la

10 — Signée à Montego Bay le 10 décembre 1982. La convention est entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

11 — Voir nos conclusions présentées le 17 septembre 1996 dans les affaires Leur-Bloem (C-28/95) et Giloy (C-130/95), affaires encore pendantes.

république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) à tout trafic maritime commercial... ». Néanmoins, il résulte clairement du libellé et du contexte de ces dispositions que l'interdiction en question ne se limite pas à l'entrée effective dans la mer territoriale yougoslave.

31. Tant la résolution que le règlement interdisent l'entrée de trafic commercial dans la mer territoriale yougoslave. Cette interdiction implique que l'entrée effective n'ait pas lieu. Pour que l'interdiction soit efficace, il faut donc nécessairement éviter que le trafic commercial n'entre dans la mer territoriale. Il s'ensuit que, aux fins de la mise en œuvre de l'interdiction, la résolution et le règlement exigent l'arrêt des navires dès lors qu'il est clair qu'ils mettent le cap sur la mer territoriale yougoslave. Or, il ne semble pas douteux que tel a été le cas en ce qui concerne le Lido II.

32. Ebony Maritime et Loten Navigation Co. opèrent cependant une distinction entre la mise en œuvre de l'embargo et l'imposition de sanctions en cas de violations effectives. Elles estiment que la mise en œuvre de l'embargo est possible à chaque fois qu'une violation peut être évitée, mais que des sanctions ne peuvent être imposées que lorsqu'une violation est établie.

33. Nous ne sommes pas convaincu qu'une telle distinction soit possible en l'espèce. Il semble artificiel d'opérer une distinction entre l'entrée effective dans la mer territoriale yougoslave et le comportement d'un navire qui révèle l'intention claire de pénétrer dans ces eaux. Cela est particulièrement vrai eu égard aux objectifs de la résolution et du règlement. Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, la résolution était destinée à recevoir une application aussi large que possible. Elle avait pour but de renforcer l'embargo à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Dans nos conclusions présentées sous l'arrêt Bosphorus, nous avons souligné l'importance de l'intérêt public en jeu, et la Cour l'a d'ailleurs également confirmée dans son arrêt [12]. Afin que l'embargo soit efficace, il a paru indispensable d'empêcher l'entrée de tout trafic commercial dans la mer territoriale yougoslave [13]. La prévention des violations suppose la possibilité de sanctionner aussi bien les tentatives que les violations effectives. L'imposition de sanctions uniquement dans cette dernière hypothèse se révélerait nettement moins dissuasive. Il semble en effet évident que l'embargo serait nettement moins efficace si les sanctions n'étaient applicables qu'aux seuls navires qui ont déjà pénétré dans la mer territoriale yougoslave: à partir du moment où le trafic commercial y est entré, la mise en œuvre de l'embargo devient beaucoup plus difficile et hasardeuse. Bien que le droit de poursuite à l'intérieur de ces eaux ait été conféré aux forces OTAN-UEO [14], une telle poursuite était susceptible de donner lieu à des accrochages avec les forces de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). L'interdiction en question doit dès lors être interprétée en ce sens qu'elle couvre le comportement d'un navire qui révèle une intention claire d'entrer

12 — Précité à la note 1, point 26.

13 — Voir Scharf M. P. et Dorosin J. L. : « Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee », *Brooklyn Journal of International Law* (1993), p. 771, spécialement p. 809 et 810.

14 — Voir paragraphe 29 de la résolution 820 (1993) et paragraphe 12 de la résolution 787 (1992).

dans la mer territoriale yougoslave aux fins d'un trafic commercial. Ainsi que le gouvernement français le souligne, toute autre interprétation risquerait de priver d'effet utile les dispositions en question. Nous concluons donc que les tentatives de violer l'embargo sont interdites et punissables au même titre que les violations effectives.

34. Cette interprétation est étayée par les dispositions de l'article 1er, paragraphe 1, sous d), du règlement, qui interdisent toute activité ayant pour objet ou pour effet de promouvoir, directement ou indirectement, les opérations mentionnées, entre autres, à l'article 1er, paragraphe 1, sous c). Nous estimons que, sur le fondement de cette disposition, il serait possible d'intervenir à l'encontre de navires ayant l'intention de transporter des marchandises vers la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) alors même qu'ils se trouvent encore dans un port à quelque distance de cette république, s'il est établi que le navire en question faisait route vers la mer territoriale yougoslave aux fins d'un trafic commercial, et qu'il y a donc dans ce cas une tentative de violer l'embargo.

35. En l'espèce, Loten Navigation Co. et Ebony Maritime font valoir que le Lido II a été contraint de changer de cap en direction de la côte monténégrine pour des raisons de force majeure. L'article 2, sous f), du règlement exclut les cas de force majeure du champ d'application de l'interdiction d'entrer dans la mer territoriale yougoslave. Toutefois, le Consiglio di Stato semble considérer que la question de la force majeure ne se pose pas dans la procédure au principal et il n'a déféré aucune question relative à cette disposition. Il n'y a dès lors pas lieu d'aborder ce point.

36. Nous concluons donc qu'il convient de répondre aux première et deuxième questions en ce sens que l'article 1er, paragraphe 1, sous c) et d), du règlement non seulement interdit l'entrée effective de trafic à caractère commercial dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), mais s'applique également en présence d'éléments qui donnent raisonnablement à penser que le navire fait route vers ladite mer territoriale aux fins d'un trafic commercial.

37. Les problèmes soulevés par les première et deuxième questions présentent cependant également un lien de connexité avec la troisième question que nous abordons à présent.

La troisième question

38. Par sa troisième question, le Consiglio di Stato cherche à savoir si une disposition nationale qui prévoit, en cas de violation avérée 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 ou non avec le

règlement. L'article 10 dispose, dans son premier alinéa [15], que chaque État membre détermine les sanctions à imposer en cas de violation des dispositions du règlement. Il dispose en outre, au second alinéa, que, lorsqu'il est établi que des navires, véhicules de transport, matériels roulants, aéronefs et cargaisons ont violé le règlement, ils peuvent être confisqués par l'État membre dont les autorités compétentes ont procédé à leur saisie ou leur immobilisation.

39. La troisième question semble être due en partie à ce qui s'avère être manifestement une erreur dans la version italienne du règlement. En effet, à la différence de toutes les autres versions linguistiques, cette version ne mentionne pas les cargaisons dans le second alinéa de l'article 10. Toutefois, la législation italienne de mise en œuvre prescrit, en conformité avec les autres versions linguistiques du règlement, et en fait en droite ligne avec le paragraphe 25 de la résolution, la confiscation des cargaisons qui ont violé l'embargo. Puisque le règlement doit être interprété à la lumière de toutes les versions linguistiques [16], la réponse à la troisième question est évidente: la confiscation de la cargaison est compatible avec le règlement. Le principe de la légalité en matière pénale (nullum crimen, nulla poena sine lege) n'entre manifestement pas en ligne de compte ici, puisque la législation italienne de mise en œuvre prévoit expressément la confiscation. En outre, puisque la résolution, le règlement et la législation italienne sont rédigés en termes similaires, il n'est pas nécessaire d'examiner, ainsi que l'ont fait certains des gouvernements qui ont déposé des observations, si le règlement régit de manière exhaustive le problème des sanctions pénales ou, au contraire, n'affecte pas les compétences nationales en la matière.

40. Il pourrait néanmoins s'avérer utile d'examiner si le droit communautaire impose des conditions, autres que celles expressément énoncées dans le règlement, en matière de confiscation des cargaisons.

41. La Cour a eu l'occasion de se prononcer sur la sanction consistant à confisquer des marchandises dans le contexte de contrôles nationaux sur l'exportation de marchandises de nature stratégique. Dans l'affaire Richardt et « Les Accessoires Scientifiques » [17], la question se posait de savoir si le non-respect d'une restriction nationale au transit intracommunautaire de marchandises, visant à protéger la sécurité extérieure d'un État membre, pouvait être sanctionné par voie de confiscation de telles marchandises. La Cour a attiré l'attention sur le principe de proportionnalité en soulignant que [18]:

« il appartient ... à la juridiction nationale d'apprécier si le régime instauré respecte le principe de proportionnalité en tenant compte de tous les éléments de chaque affaire, telles la nature de la marchandise sus-

15 — Précité, point 8.

16 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt du 17 octobre 1996, Lubella (C-64/95, Rec. p. I-5105).

17 — Arrêt du 4 octobre 1991 (C-367/89, Rec. p. I-4621).

18 — Au point 25 de l'arrêt.

ceptible de mettre en péril la sécurité de l'État, les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise et la bonne ou mauvaise foi de l'opérateur qui entendait procéder au transit et disposait à cette fin de documents délivrés par un autre État membre ».

42. Dans l'arrêt du 17 octobre 1995, Leifer e. a., s'agissant là encore de contrôles nationaux à l'exportation, la Cour a confirmé que, si la faculté d'infliger des sanctions pénales relève de la compétence des États membres, les pénalités prévues ne sauraient cependant être disproportionnées au but poursuivi de la sécurité publique [19]. La Cour a de nouveau fait référence aux critères cités ci-dessus [20].

43. Il est indéniable que le respect du principe de proportionnalité s'impose dans des cas tels que celui visé en l'espèce, et que les autorités nationales compétentes doivent tenir compte des critères susmentionnés. Toutefois, à la différence des affaires que nous venons d'évoquer, dans lesquelles la législation nationale en cause dérogeait aux règles communautaires, la confiscation décidée en l'espèce est une pénalité pour infraction aux règles du droit communautaire, qui sont édictées par le règlement. Dans ces circonstances, des principes supplémentaires s'appliquent, tels que la Cour les a énoncés dans l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce [21]:

« A cet égard, il convient de relever que, lorsqu'une réglementation 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 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, ils 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. »

19 — C-83/94, Rec. p. I-3231, point 39.

20 — Au point 40 de l'arrêt.

21 — 68/88, Rec. p. 2965, points 23 et 24. Voir également les arrêts du 10 juillet 1990, Hansen (C-326/88, Rec. p. I-2911, point 17); du 2 octobre 1991, Vandevenne e. a. (C-7/90, Rec. p. I-4371, point 11); du 8 juin 1994, Commission/Royaume-Uni (C-382/92, Rec. p. I-2435, point 55); du même jour, Commission/Royaume-Uni (C-383/92, Rec. p. I-2479, point 40); du 26 octobre 1995, Siesse (C-36/94, Rec. p. I-3573, point 20); du 12 septembre 1996, Galloti e. a. (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 et C-157/95, Rec. p. I-4345, point 14), et du 26 septembre 1996, Allain (C-341/94, Rec. p. I-4631, point 24).

44. En l'espèce, ces principes devraient être appliqués tout en tenant compte de l'intérêt public majeur à une mise en œuvre efficace de l'embargo à l'encontre de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Ainsi que la Cour l'a précisé dans l'arrêt Bosphorus, le règlement poursuit un objectif d'intérêt général 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 [22].

45. Ebony Maritime et Loten Navigation Co. invoquent également le respect des droits fondamentaux, qui font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect [23]. Plus spécialement, elles attirent l'attention sur le principe nulla poena sine culpa. Elles soutiennent que la législation italienne impose des sanctions au propriétaire de la cargaison sans exiger que soit apportée la preuve d'une faute de sa part. Ce système équivaut, selon elles, à un régime de responsabilité pénale objective.

46. L'ordonnance de renvoi ne comporte pas d'éléments permettant d'apprécier le bien-fondé de cette analyse de la législation italienne. En tout état de cause, un système de responsabilité pénale objective n'est pas, en principe, incompatible avec le droit communautaire. Dans l'arrêt Hansen [24], la Cour a admis qu'un tel système était justifié aux fins de la mise en œuvre des règles en matière de temps de conduite et de périodes de repos prescrites par le règlement (CEE) n° 543/69 du Conseil, du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route [25]. Il s'ensuit que, eu égard à l'intérêt public beaucoup plus important qui est en jeu, une responsabilité pénale objective serait également concevable dans le cadre de la mise en œuvre du règlement en cause dans la présente procédure.

47. En ce qui concerne la confiscation, le droit de propriété doit sans doute être pris en considération bien qu'il n'ait pas été expressément invoqué. Toutefois, là encore, le critère essentiel est celui de la proportionnalité, qui, en l'espèce, devrait tenir compte de l'objectif d'intérêt général auquel nous avons fait référence ci-dessus [26].

48. Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, à la lumière de ces considérations, si la confiscation de la cargaison du Lido II était une mesure appropriée. Toutefois, il n'y a manifestement aucun motif de croire, en réponse à la troisième question, qu'une disposition de droit national qui prévoit la confiscation est, en soi, incompatible avec le règlement.

22 — Arrêt précité à la note 1, point 26.

23 — Avis 2/94, du 28 mars 1996 (Rec. p. I-1759, points 32 et 33).

24 — Précité à la note 21, point 19. Voir également les conclusions de l'avocat général M. Van Gerven présentées sous cet arrêt, points 11 à 15.

25 — JO L 77, p. 49.

26 — Voir nos conclusions présentées sous l'arrêt Bosphorus, précité à la note 1, points 54 à 68.

Conclusion

49. En conséquence, nous estimons qu'il convient de répondre comme suit aux questions déférées par le Consiglio di Stato:

« 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), non seulement interdit l'entrée effective de tout trafic à caractère commercial dans la mer territoriale de la république fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), mais s'applique également en présence d'éléments donnant raisonnablement à penser qu'un navire fait route vers ladite mer territoriale aux fins d'un trafic commercial.

2) Une disposition de droit national qui prescrit, en cas de violation de l'une des interdictions prévues à l'article 1er du règlement susmentionné, la confiscation de la cargaison transportée par l'un des moyens de transport visés à l'article 10, second alinéa, dudit règlement est compatible avec ce même règlement. »