ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
13 novembre 2000 *

Dans l'affaire C-317/00 P(R),

«Invest» Import und Export GmbH, établie à Neuss (Allemagne),

Invest Commerce SARL, établie à Alfortville (France),

représentées par M^e^ R. Wägenbaur, avocat à Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^es^ Arendt et Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

parties requérantes,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 2 août 2000, «Invest» Import und Export et Invest Commerce/ Commission (T-189/00 R, non encore publiée au Recueil), et tendant à l'annulation de cette ordonnance, ainsi que:

— à ce qu'il soit sursis à l'exécution du règlement (CE) n° 1147/2000 de la Commission, du 29 mai 2000, modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil relatif à un gel des capitaux et à une interdiction

* Langue de procédure: l'allemand.

des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (JO L 129, p. 15), jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le fond, dans la mesure où les noms des requérantes ont été inscrits dans l'annexe II du règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil, du 15 juin 1999, relatif à un gel des capitaux et à une interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et abrogeant les règlements (CE) n° 1295/98 et (CE) n° 1607/98 (JO L 153, p. 63), tel que modifié par le règlement (CE) n° 723/2000 du Conseil, du 6 avril 2000 (JO L 86, p. 1), et

— à ce que les dépens soient réservés,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission des Communautés européennes, représentée par M^mes^ M.-J. Jonczy, conseiller juridique, et B. Brandtner, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse en première instance,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR,

l'avocat général M. J. Mischo, entendu,

rend la présente

Ordonnance

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 août 2000, «Invest» Import und Export GmbH et Invest Commerce SARL ont formé, conformément aux articles 225 CE et 50, deuxième alinéa, du statut CE de la Cour de justice, un pourvoi contre l'ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal de première instance du 2 août 2000, «Invest» Import und Export et Invest Commerce/Commission (T-189/00 R, non encore publiée au Recueil, ci-après l'«ordonnance attaquée»), par laquelle celui-ci a rejeté leur demande en référé tendant au sursis à l'exécution du règlement (CE) n° 1147/2000 de la Commission, du 29 mai 2000, modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil relatif à un gel des capitaux et à une interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (JO L 129, p. 15, ci-après le «règlement attaqué»), dans la mesure où les noms des requérantes ont été inscrits dans l'annexe II du règlement (CE) n° 1294/1999 du Conseil, du 15 juin 1999, relatif à un gel des capitaux et à une interdiction des investissements en relation avec la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et abrogeant les règlements (CE) n° 1295/98 et (CE) n° 1607/98 (JO L 153, p. 63), tel que modifié par le règlement (CE) n° 723/2000 du Conseil, du 6 avril 2000 (JO L 86, p. 1, ci-après le «règlement de base»).

2 Outre l'annulation de l'ordonnance attaquée, les requérantes demandent:

— qu'il soit sursis à l'exécution du règlement attaqué, jusqu'à ce qu'il ait été statué sur le fond, dans la mesure où leurs noms ont été inscrits dans l'annexe II du règlement de base;

— que les dépens soient réservés.

3 Par acte déposé au greffe le 29 septembre 2000, la Commission a présenté ses observations écrites devant la Cour.

Cadre juridique, faits et procédure

4 Le cadre juridique, les faits qui sont à l'origine du litige et la procédure devant le Tribunal sont exposés comme suit dans l'ordonnance attaquée:

« Cadre juridique

1 Le 15 juin 1999, le Conseil a adopté le règlement... n° 1294/1999... en se fondant sur plusieurs positions communes adoptées en matière de politique étrangère et de sécurité commune en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne. Sa finalité était d'accroître la pression économique sur les gouvernements de la république fédérale de Yougoslavie et de la république de Serbie, auxquels étaient reprochées la violation continue des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies et de graves violations des droits de l'homme.

2 Par le règlement... n° 723/2000... la Communauté a encore durci ses sanctions économiques, afin d'exercer le maximum de pression sur M. Milosevic, en sa qualité de président de la république fédérale de Yougoslavie.

3 Les sanctions prévues s'appliquent au 'gouvernement de la république fédérale de Yougoslavie' et au 'gouvernement de la république de Serbie'. Aux termes de l'article 1, points 1) et 2), du règlement de base... sont notamment rattachés à ces gouvernements:

'— toute société, tout établissement, toute institution — y compris financière — et toute entité, détenus ou contrôlés par [un de ces] gouvernement[s],

— toute entité collective existant en Yougoslavie [ou, le cas échéant, en Serbie],

— tout successeur de ces sociétés, établissements, institutions et entités au 26 avril 1999,

— toute succursale ou filiale de ces sociétés, établissements, institutions et entités, quel que soit leur lieu d'implantation'.

4 Selon l'article 2, paragraphe 2, du règlement de base, les sociétés qui sont situées hors du territoire de Yougoslavie et énumérées à l'annexe II du règlement ('liste noire' par État membre de la Communauté) sont considérées comme détenues ou contrôlées par lesdits gouvernements.

5 Aux termes de l'article 2 du règlement de base...:

'— les sociétés [...] situé[e]s en Yougoslavie, à l'exception de la province du Kosovo et [...] du Monténégro, et énuméré[e]s à l'annexe VI ne sont pas considéré[e]s comme détenu[e]s ou contrôlé[e]s, par le gouvernement de la république fédérale de Yougoslavie ou le gouvernement de la république de Serbie, ni comme une propriété collective,

— l'ensemble des autres sociétés [...] situé[e]s [...] en Yougoslavie, à l'exception de la province du Kosovo et [...] du Monténégro, sont considéré[e]s comme détenu[e]s ou contrôlé[e]s par le gouvernement de la république fédérale de Yougoslavie ou le gouvernement de la république de Serbie ou comme une propriété collective'.

Selon l'article 1er du règlement (CE) nº 1059/2000 du Conseil, du 18 mai 2000, modifiant le règlement nº 723/2000 (JO L 119, p. 1), ces dispositions ne s'appliquent qu'à partir du 30 juin 2000 car l'établissement de l'annexe VI ('liste blanche') a nécessité davantage de temps.

6 L'article 3 du règlement de base ordonne le gel de tous les fonds détenus en dehors du territoire de la Yougoslavie, appartenant à son gouvernement et/ou à celui de la Serbie, et interdit de mettre, directement ou indirectement, des fonds à disposition de ces deux gouvernements ou de leur en faire bénéficier.

7 L'article 7 prévoit des exceptions à l'interdiction édictée à l'article 3 en faveur de fonds déterminés, destinés, par exemple, à couvrir les dépenses courantes des représentations diplomatiques yougoslaves ou serbes, à des versements dans le domaine de la sécurité sociale, au paiement d'impôts et de redevances ou encore au paiement de salaires réguliers dans la Communauté.

8 L'article 8 [du règlement de base] habilite la Commission à accorder des autorisations exceptionnelles dans des cas individuels, si le fait de ne pas les accorder risque d'entraîner un préjudice grave pour les intérêts de la Communauté, ainsi qu'à modifier, notamment, les annexes II et VI du règlement.

9 Selon l'article 8, paragraphe 4,... [du règlement de base,] les demandes tendant à l'octroi d'autorisations exceptionnelles ou à la modification des annexes sont à adresser aux autorités compétentes des États membres, mentionnées à l'annexe III, qui doivent vérifier, dans toute la mesure du possible, les informations fournies par les personnes qui présentent de telles demandes.

Faits et procédure

10 Par lettre du Bundesausfuhramt allemand du 8 septembre 1999, la République fédérale d'Allemagne a demandé à la Commission d'insérer [...] 'Invest' Import und Export GmbH dans l'annexe II du [règlement n° 1294/1999], au motif qu'elle serait directement détenue par la société Invest-Import, Belgrade. Par lettre du ministère français de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 27 octobre 1999, la République française a introduit une demande correspondante au sujet de [...] Invest commerce SARL, étant donné qu'elle serait détenue par la société Invest-Import, Belgrade, et sa filiale allemande 'Invest' Import und Export GmbH.

11 Le 29 mai 2000, la Commission a adopté le [règlement attaqué]. En vertu de ce règlement, les requérantes ont été insérées dans l'annexe II du règlement de base.

12 Référence a été faite, à titre de motivation, aux demandes en ce sens de la République fédérale d'Allemagne et de la République française. En réponse à l'argument des requérantes selon lequel leur société mère est détenue par ses travailleurs et anciens travailleurs, le considérant 9 du règlement attaqué énonce que cet argument ne prend pas en considération le fait qu'une société détenue par ses travailleurs et anciens travailleurs est une entité détenue collectivement et que, par conséquent, elle est couverte par les définitions des gouvernements de la république fédérale de Yougoslavie et de la république de Serbie, indépendamment des facteurs tels que la composition de son conseil d'administration, l'importance de la participation dans le capital social détenu, directement ou indirectement, par la république fédérale de Yougoslavie ou la république de Serbie.

13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 18 juillet 2000, les requérantes ont introduit, en vertu de l'article 230, quatrième alinéa, CE, un recours visant à l'annulation du règlement attaqué, pour autant qu'elles ont été insérées dans l'annexe II du règlement de base.

14 Par acte séparé, déposé le même jour au greffe du Tribunal, les requérantes ont introduit une demande de sursis à l'exécution du règlement attaqué, en ce qu'il les concerne, et elles ont suggéré de statuer en urgence sur leur demande, conformément à l'article 105, paragraphe 2, du règlement de procédure.

15 Le président du Tribunal étant empêché, il a été remplacé par le président de la deuxième chambre du Tribunal, en application de l'article 106, deuxième alinéa, du règlement de procédure.

16 Par ordonnance du 25 juillet 2000, 'Invest' Import und Export et Invest commerce (T-189/00 R, non publiée au Recueil), sans attendre les observations de la Commission dans la présente affaire, le président de la deuxième chambre du Tribunal a ordonné, en application de l'article 105, paragraphe 2, du règlement de procédure, la suspension de l'exécution du règlement

attaqué à l'égard des requérantes, étant précisé que la Commission était tenue d'accorder sans délai une autorisation pour chaque opération d'importation et d'exportation lui ayant été notifiée par les requérantes — sans respecter la procédure de l'article 9 du règlement de base... — et que ces dernières pouvaient disposer, nonobstant l'article 3, point 1), de ce règlement, des fonds nécessaires à chacune des opérations correspondantes. »

L'ordonnance attaquée

5 Par l'ordonnance attaquée, le président de la deuxième chambre du Tribunal a rejeté la demande en référé et rapporté son ordonnance du 25 juillet 2000, «Invest» Import und Export et Invest commerce/Commission, précitée.

6 Le juge des référés a examiné tout d'abord si l'octroi de la mesure demandée était à première vue, selon le critère du fumus boni juris, justifiée. À cette fin, il a analysé les différents moyens invoqués par les requérantes à l'appui de leur recours principal.

7 Les requérantes faisaient valoir en premier lieu la violation du règlement de base par le règlement attaqué, dans la mesure où leur société mère, la société Invest-Import établie à Belgrade, se serait trouvée depuis longtemps sous le contrôle privé majoritaire des employés actuels et passés de l'entreprise, ce qui exclurait tout accès des gouvernements yougoslave et serbe aux ressources financières de cette société.

8 À cet égard, le juge des référés a constaté, au point 34 de l'ordonnance attaquée, qu'il est constant que les requérantes sont des filiales, implantées dans la Communauté, d'une société mère qui, quand bien même elle ne serait pas constituée à Belgrade sous la forme d'une entité détenue collectivement, a été

constituée le 26 avril 1999 comme le successeur d'une telle entité. Les requérantes sont dès lors couvertes par les notions de « gouvernement de la république fédérale de Yougoslavie » et de « gouvernement de la république de Serbie » telles que définies à l'article 1er, points 1 et 2, du règlement de base et elles entrent ainsi dans le champ d'application de l'article 2 de ce règlement. Le juge des référés a relevé au même point que le règlement de base ne distingue ni selon la composition du capital social des sociétés mères établies en Yougoslavie ou en Serbie ni selon leur forme juridique et en a déduit que la privatisation prétendument réalisée entre-temps et l'indépendance de fait de la société mère des requérantes à Belgrade face au régime de M. Milosevic ne jouent aucun rôle dans le cadre des conditions d'application du règlement de base.

9 Le juge des référés a, au point 35 de l'ordonnance attaquée, souligné l'importance, dans ce contexte, de l'article 2, paragraphe 5, du règlement de base, lequel clarifie la situation juridique en ce sens que toutes les sociétés, établissements, institutions et entités situés, enregistrés ou constitués dans le reste de la république fédérale de Yougoslavie, c'est-à-dire dans cette république à l'exception de la république du Monténégro et de la province du Kosovo, sont rattachés au gouvernement, dans la mesure où ils ne sont pas énumérés dans la « liste blanche » de l'annexe VI. Même si cette disposition n'est entrée en vigueur qu'après l'adoption du règlement attaqué, elle faisait déjà partie du règlement n° 723/2000 adopté le 6 avril 2000 et permettait aux requérantes de percevoir dès le début du mois d'avril 2000 que, selon le régime à nouveau renforcé de sanctions, la composition précise du capital de leur société mère à Belgrade ne jouerait aucun rôle.

10 En tant que le règlement attaqué s'appuie sur le fait que la société mère des requérantes est une entité « détenue collectivement », et qu'il fait ainsi référence au règlement de base, les requérantes faisaient également valoir, à titre incident, l'inapplicabilité du règlement de base, conformément à l'article 241 CE. Le règlement de base serait contraire au principe communautaire de proportionnalité, dans la mesure, d'une part, où des sanctions moins contraignantes, telles un système d'exportations soumises à des interdictions sélectives ou à des réserves d'approbation, étaient envisageables et, d'autre part, où leur société mère à Belgrade a été soumise à tort au régime de sanctions, compte tenu qu'il s'agirait d'une entreprise privatisée et « éloignée de la sphère étatique ».

11 À cet égard, le juge des référés a considéré, au point 38 de l'ordonnance attaquée, que, au terme d'un examen sommaire tel que celui qui est nécessaire mais suffisant dans le cadre de la procédure en référé, aucune violation manifeste du principe de proportionnalité par le Conseil ne pouvait être constatée, compte tenu du contexte législatif et de la finalité des règlements n^{os} 1294/1999 et 723/2000. Le juge des référés a considéré que les requérantes n'avaient pas démontré avec précision dans quelle mesure les sanctions moins contraignantes qu'elles proposaient, comprenant l'examen individuel de la composition du capital des entreprises concernées, étaient réalisables et susceptibles d'être compatibles avec la finalité précise du régime de sanctions consistant à encore accroître les sanctions existantes et à en combler les lacunes éventuelles. Le juge des référés a considéré que, de la même manière, le grief soulevé à l'audience, selon lequel le règlement de base violerait des principes juridiques fondamentaux et serait constitutif d'un «excès de pouvoir» de la part du Conseil, n'était nullement démontré.

12 Les requérantes faisaient valoir en deuxième lieu une violation de leurs droits de la défense, en ce que la Commission n'aurait aucunement satisfait à son obligation de leur accorder la possibilité de présenter utilement leur point de vue préalablement à l'adoption de la mesure leur faisant grief.

13 À cet égard, le juge des référés a considéré, aux points 40 à 42 de l'ordonnance attaquée, qu'aucune violation manifeste des droits de la défense ne pouvait être constatée en l'espèce, sans qu'il y ait lieu dans le cadre d'une procédure en référé de rechercher si les entreprises concernées par le régime litigieux de sanctions bénéficient bien du droit d'être entendues au préalable. Le juge des référés a rappelé qu'une entreprise est insérée dans l'annexe II du règlement de base à l'initiative des autorités nationales compétentes lors d'une procédure administrative à deux niveaux, dans laquelle ces autorités jouent un rôle essentiel, en vertu de l'article 8, paragraphe 4, dudit règlement. Il a considéré que, dans une telle procédure, le droit de l'entreprise concernée d'être entendue doit effectivement être garanti, tout d'abord, dans le cadre des relations entre l'intéressé et l'administration nationale. Or, le juge des référés a constaté que «Invest» Import und Export GmbH avait pu présenter son point de vue aux autorités allemandes

ayant demandé son inscription dans la « liste noire », tandis que Invest Commerce SARL avait eu connaissance du fait que l'on envisageait d'inscrire son nom dans ladite liste.

14 Les requérantes faisaient valoir en troisième et dernier lieu l'insuffisance de la motivation tant du règlement attaqué que, à titre incident, du règlement de base, dans la mesure où des explications quant à la situation juridique réelle des requérantes et aux possibilités d'intervention étatique à l'égard de leur société mère auraient fait totalement défaut.

15 À cet égard, le juge des référés a considéré, aux points 43 à 46 de l'ordonnance attaquée, que le règlement de base et le règlement attaqué satisfaisaient aux exigences de la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle, si la motivation, exigée par l'article 253 CE, doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle, il ne saurait pour autant être exigé que la motivation des règlements spécifie les différents éléments de fait ou de droit qui font l'objet des règlements, dès lors que ceux-ci rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble dont ils font partie. Le juge des référés a relevé, en l'espèce, que la finalité poursuivie par le durcissement des sanctions résultait de l'ensemble du régime et que le règlement attaqué réfutait explicitement, dans ses considérants, les arguments invoqués par les requérantes. En outre, la demande en référé et la requête démontraient que les requérantes avaient été parfaitement à même de défendre en justice leurs intérêts et de faire valoir l'illégalité des règlements litigieux.

16 Le juge des référés a conclu, pour l'ensemble de ces raisons, que les moyens et arguments invoqués par les requérantes ne justifiaient pas, à première vue, le sursis à l'exécution demandé. Dès lors que la condition relative au fumus boni juris n'était pas satisfaite, le juge des référés a rejeté la demande de sursis, sans examiner les autres moyens et arguments invoqués au soutien de celle-ci par les requérantes.

Les arguments des parties

Les arguments des requérantes

17 Les requérantes fondent leur pourvoi sur la violation du droit communautaire par le Tribunal, en faisant valoir, d'une part, une atteinte à leurs droits fondamentaux à la propriété et au libre exercice d'une activité économique et, d'autre part, la méconnaissance du principe de proportionnalité.

18 Par le premier moyen, il est fait grief au juge des référés d'avoir considéré à tort que les droits fondamentaux des requérantes à la propriété et au libre exercice d'une activité économique n'étaient pas enfreints par les mesures de sanction adoptées à leur encontre.

19 Or, tel serait le cas en l'espèce. En effet, depuis que leurs noms ont été inscrits, sur la base du règlement attaqué, dans la liste figurant à l'annexe II du règlement de base, les requérantes ne seraient pratiquement plus en mesure, en raison du blocage de leurs comptes, de se consacrer à leurs activités, voire de respecter leurs engagements contractuels. Si leurs droits à la propriété et au libre exercice d'une activité économique ne leur ont pas été totalement retirés, ils auraient subi en tout état de cause une atteinte extrêmement grave.

20 Certes, la Cour aurait jugé, notamment dans l'arrêt du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237, point 15), que le droit de propriété et le libre exercice des activités professionnelles ne constituent pas des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions pourraient être apportées à l'usage du droit de propriété et au libre exercice d'une activité professionnelle, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une

intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis. La possibilité de soumettre l'usage de la propriété à des restrictions pour des raisons d'intérêt général serait également admise par le premier protocole joint à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

21 Les requérantes font toutefois valoir que, en l'espèce, l'atteinte à leurs droits fondamentaux à la propriété et au libre exercice d'une activité économique ne saurait être justifiée.

22 Les requérantes ne contestent pas que les mesures de sanction en cause poursuivent des « objectifs d'intérêt général » au sens de la jurisprudence précitée, à savoir ceux d'accroître, en réaction à la violation continue des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies par les gouvernements de la république fédérale de Yougoslavie et de la république de Serbie, la pression sur ces gouvernements et d'obtenir un changement de la politique de ces gouvernements.

23 Les requérantes soulignent toutefois que, selon le règlement de base, les mesures de sanctions adoptées devraient être proportionnelles aux objectifs poursuivis et ne pas porter sévèrement atteinte aux intérêts de la Communauté. En outre, selon le règlement n° 723/2000, le durcissement des sanctions ne devrait pas pénaliser le peuple serbe.

24 Or, les sanctions fondées sur le règlement de base constitueraient une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits fondamentaux des requérantes à la propriété et au libre exercice d'une activité économique et qui irait bien au-delà des objectifs poursuivis.

25 En effet, d'une part, les droits fondamentaux des requérantes à la propriété et au libre exercice d'une activité économique seraient violés dans leur substance même par les mesures de sanction adoptées à leur encontre, dans la mesure où, même si elles subsistaient dans leur forme juridique de sociétés, elles seraient privées de leurs moyens d'existence, condamnées à l'inaction et devraient prochainement fermer.

26 D'autre part, les mesures de sanction en cause constitueraient un instrument totalement inapproprié pour la réalisation des objectifs poursuivis. Lesdites mesures ne se limiteraient pas à frapper toutes les institutions, au sens le plus large, détenues ou contrôlées de manière déterminante par les gouvernements de la république fédérale de Yougoslavie et de la république de Serbie, et bénéficiant de l'intervention financière d'instances étatiques, mais viseraient toute institution ayant succédé à une institution existant au 26 avril 1999 qui, auparavant, était détenue par ces gouvernements ou contrôlée par eux ou qui constituait une entité collective, indépendamment de l'identité des propriétaires de l'institution concernée, de sa forme juridique et des possibilités juridiques ou matérielles de contrôle et d'intervention desdits gouvernements.

27 À la suite de l'adoption du règlement attaqué, les requérantes se seraient trouvées sous le coup des mesures de sanction susmentionnées alors que leur société mère, fondée en 1950 comme entreprise étatique puis dotée de la nouvelle forme juridique d'«entité collective», serait engagée depuis 1991 dans un processus de privatisation. Ainsi, son capital social serait désormais détenu à concurrence de 71,92 % par son personnel et d'anciens collaborateurs. Ladite société ferait l'objet d'une gestion privée et, du fait des rapports de majorité, les gouvernements yougoslave et serbe ne pourraient pas exercer d'influence sur sa politique ni ne disposeraient de la possibilité d'intervenir dans ses ressources financières.

28 Les requérantes considèrent que le juge des référés aurait dû constater que les mesures de sanction en cause constituent un instrument totalement inapproprié pour la réalisation des objectifs poursuivis.

29 Quant à la nature juridique de leur société mère, les requérantes ajoutent que les gouvernements yougoslave et serbe n'ont aucune possibilité d'influencer la politique d'une « entité collective » ou de s'en approprier les fonds. Le juge des référés aurait dès lors apprécié à tort les particularités de la forme juridique d'« entité collective » lorsqu'il a assimilé une telle entité aux entreprises qui sont une propriété étatique ou dont la propriété est simplement soumise à la « maîtrise » ou au « contrôle » desdits gouvernements.

30 Selon les requérantes, le gel de comptes d'entreprises privées telles que les requérantes ou leur société mère ne saurait être assimilé au gel des avoirs des gouvernements yougoslave et serbe détenus à l'étranger, puisque ces gouvernements ne pourraient pas disposer, en droit ou en fait, des fonds de ces trois entreprises. Les mesures de sanction adoptées à l'encontre des requérantes et de leur société mère ne seraient dès lors pas de nature à accroître la pression sur les gouvernements yougoslave et serbe mais frapperaient, outre les requérantes, principalement les fournisseurs et clients de celles-ci en Europe occidentale ainsi que le peuple serbe.

31 Les requérantes concluent dès lors que, même si les mesures de sanction résultant pour elles de l'adoption du règlement attaqué ne constituent que l'application des articles 1er et 2 du règlement de base, le juge des référés aurait dû constater, même dans le cadre d'un examen provisoire propre à une procédure en référé, c'est-à-dire « à première vue », que les règlements nos 1294/1999 et 723/2000 violent des « dispositions de rang supérieur ».

32 Par le second moyen, les requérantes reprochent au juge des référés d'avoir considéré à tort que les mesures de sanction appliquées à leur encontre et les règlements du Conseil sur lesquels elles sont fondées ne violent pas le principe de proportionnalité.

33 Les mesures de sanction appliquées à l'encontre des requérantes seraient manifestement inappropriées pour atteindre les objectifs poursuivis, puisque des

sanctions prononcées contre des entreprises privées exerçant leurs activités à l'étranger ne seraient pas de nature à exercer une pression sur les gouvernements yougoslave et serbe, ces gouvernements n'ayant aucun moyen d'action sur les requérantes.

34 Le Conseil aurait pu prévoir des moyens moins contraignants qu'un blocage brutal des comptes en banque, tels un système d'exportations soumises à des interdictions sélectives ou à des réserves d'approbation, dont les autorités nationales compétentes seraient chargées de surveiller le respect. Les requérantes reprochent au juge des référés d'avoir considéré les moyens moins contraignants qu'elles avaient proposés comme des allégations générales et non démontrées avec précision. Les requérantes estiment qu'elles doivent pouvoir se borner à exposer que de pareilles mesures sont réalisables. Elles soulignent que l'élaboration de ces mesures ne saurait leur appartenir. L'exigence d'un «examen individuel de la composition du capital des entreprises concernées», que les moyens moins contraignants proposés impliqueraient, pourrait être facilement satisfaite en prévoyant dans les règlements pertinents que les entreprises pouvant établir qu'elles se trouvent, à titre principal, sous le régime de la propriété privée sont exclues des mesures de sanction. En ignorant des mesures de sanction moins contraignantes et respectueuses de la propriété privée des entreprises, le Conseil et la Commission auraient dépassé les limites de leur pouvoir d'appréciation et le juge des référés méconnu le principe de proportionnalité.

Les arguments de la Commission

35 Selon la Commission, le premier moyen tiré d'une violation des droits fondamentaux à la propriété et au libre exercice d'une activité économique est manifestement irrecevable dans la mesure où il constitue un moyen nouveau qui n'a été soulevé ni dans la procédure en référé ni dans la procédure au principal.

36 Dans le cadre de la procédure en référé, les requérantes n'auraient invoqué à aucun moment un moyen tiré de la violation, par la Commission ou le Conseil, de

ces droits fondamentaux. Elles auraient seulement allégué une atteinte grave à leur droit d'exercer une activité économique en tant qu'argument subsidiaire dans le cadre de la mise en balance des intérêts.

37 Ce serait dans le pourvoi que les requérantes auraient fait valoir, pour la première fois au niveau de l'examen selon le critère du fumus boni juris, une atteinte à leur droit d'exercer une activité économique, en la présentant comme une violation du droit à la propriété et au libre exercice d'une activité économique.

38 Devant le Tribunal, les requérantes se seraient limitées à faire valoir, à titre incident dans le cadre de l'analyse du caractère proportionné du règlement de base, que ce règlement viole lourdement des principes juridiques fondamentaux ou des dispositions de rang supérieur et est constitutif d'un « excès de pouvoir » de la part du Conseil.

39 Dans ces conditions, l'ordonnance attaquée se serait à juste titre prononcée uniquement sur ces allégations formulées en termes très généraux.

40 La Commission conclut dès lors que le premier moyen doit être rejeté comme étant manifestement irrecevable.

41 À titre subsidiaire, pour le cas où la Cour considérerait que le respect des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire constitue une question d'ordre public qu'il lui appartient de soulever d'office, la Commission fait valoir que le premier moyen est en tout état de cause non fondé.

42 En effet, selon une jurisprudence constante, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice des droits fondamentaux dans le cadre de régimes de sanctions, si ces restrictions sont justifiées par des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté.

43 Tel serait le cas du gel des comptes d'entreprises prévu par le règlement de base, qui viserait à exercer le maximum de pression sur le régime du président Milosevic de manière à l'inciter à tenir compte des exigences de la communauté internationale et à mettre un terme aux graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui lui sont reprochées.

44 Or, un tel objectif fondamental d'intérêt général serait de nature à justifier les conséquences négatives du régime de sanctions, même considérables pour certains opérateurs. Les éventuelles atteintes à la propriété et au libre exercice de l'activité économique des requérantes ne sauraient être considérées comme inadéquates ou disproportionnées par rapport à un tel objectif (voir, en ce sens, arrêt du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953).

45 La Commission ajoute à cet égard que le régime de sanctions mis en place par le règlement de base prévoit certaines exceptions et voies de recours qu'il appartient aux entreprises visées par les sanctions d'invoquer.

46 Quant au second moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité par le règlement de base et par le règlement attaqué, la Commission soutient qu'il doit être rejeté comme manifestement non fondé.

47 En effet, ainsi que l'a constaté le juge des référés au point 38 de l'ordonnance attaquée, aucune violation manifeste du principe de proportionnalité ne pourrait être reprochée au Conseil compte tenu du contexte législatif et de la finalité du

régime de sanctions communautaire. L'utilisation d'un tel critère, fondé sur le caractère manifeste de la violation, dans le cadre d'une procédure en référé serait conforme à la jurisprudence constante de la Cour.

48 Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument des requérantes selon lequel des sanctions moins contraignantes auraient pu être adoptées par le Conseil, la Commission estime que l'ordonnance attaquée pouvait se limiter, dans le cadre de l'appréciation des faits et des éléments de preuve, à constater que les requérantes n'avaient pas démontré avec précision dans quelle mesure de telles sanctions auraient pu être compatibles avec la finalité du régime de sanctions.

49 Les requérantes ne sauraient tenter d'établir a posteriori dans leur pourvoi le caractère disproportionné du régime de sanctions en cause en l'espèce par rapport à sa finalité dès lors que, devant le Tribunal, elles n'auraient pas pris position sur la finalité de ce régime.

50 Enfin, quant à la demande de sursis à l'exécution du règlement attaqué que les requérantes réitèrent dans leur pourvoi, la Commission considère qu'elle est manifestement irrecevable ou, à tout le moins, manifestement non fondée.

51 En l'espèce, le litige ne serait pas en état d'être jugé et la Cour ne pourrait pas statuer sur le fond, conformément à l'article 54, premier alinéa, du statut CE de la Cour de justice.

52 Dès lors que les observations écrites des parties contiennent toutes les informations nécessaires pour qu'il soit statué sur le pourvoi, il n'y a pas lieu de les entendre en leurs explications orales.

Appréciation

53 Dans leur pourvoi, les requérantes font valoir, comme premier moyen, que l'ordonnance attaquée violerait leurs droits fondamentaux à la propriété et au libre exercice d'une activité économique et, comme second moyen, que cette ordonnance violerait le principe de proportionnalité.

54 Devant le Tribunal, les requérantes ont soulevé, uniquement à titre incident, l'inapplicabilité du règlement de base au motif qu'il violerait le principe de proportionnalité, en ce que des moyens moins contraignants que les sanctions adoptées à leur encontre, tels un système d'exportations soumises à des interdictions sélectives ou à des réserves d'approbation, seraient plus appropriés au regard de l'objectif poursuivi par ce règlement, à savoir un accroissement de la pression sur le régime du président Milosevic.

55 Toutefois, il résulte du point 25 de l'ordonnance attaquée que, à l'audience, les requérantes ont ajouté que, si le règlement de base devait être interprété en ce sens qu'il ne distingue ni selon la composition du capital de leur société mère ni selon la forme juridique de cette société, ce règlement violerait lourdement des principes juridiques fondamentaux et qu'un tel comportement discriminatoire et généralisateur du Conseil serait constitutif d'un «excès de pouvoir».

56 S'agissant de l'allégation de la Commission, selon laquelle le premier moyen du pourvoi serait nouveau et dès lors manifestement irrecevable, il y a lieu de constater que les premier et second moyens sont étroitement liés dès lors que, par ces moyens, les requérantes reprochent en substance au juge des référés de ne pas avoir considéré que les sanctions fondées sur le règlement de base constituaient une intervention intolérable et disproportionnée, portant atteinte à la substance même de leurs droits fondamentaux à la propriété et au libre exercice d'une activité économique.

57 Il y a dès lors lieu d'examiner si le Tribunal a commis une erreur de droit lors de l'appréciation de la violation, alléguée par les requérantes, du principe de proportionnalité et des principes juridiques fondamentaux, parmi lesquels figurent les droits à la propriété et au libre exercice d'une activité économique.

58 Il convient de rappeler à cet égard que, selon une jurisprudence constante, les droits fondamentaux invoqués par les requérantes 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 arrêts du 13 décembre 1979, Hauer, 44/79, Rec. p. 3727, points 19, 20 et 32; du 13 juillet 1989, Wachauf, 5/88, Rec. p. 2609, point 18; du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78, et Bosphorus, précité, point 21).

59 D'une part, en effet, toute mesure de sanction comporte, par définition, des effets qui affectent le droit 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 (arrêt Bosphorus, précité, point 22).

60 D'autre part, l'importance des objectifs poursuivis par les règlements litigieux est, à première vue, de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs (voir, en ce sens, arrêt Bosphorus, précité, point 23). Ces conséquences ne sauraient dès lors être considérées comme manifestement disproportionnées par rapport à de tels objectifs.

61 En outre, il importe de constater que, devant le Tribunal, les requérantes n'ont pas invoqué de manière spécifique une violation de leurs droits fondamentaux à la propriété et au libre exercice d'une activité économique ni n'ont démontré avec précision dans quelle mesure les sanctions moins contraignantes qu'elles avaient proposées, comprenant l'examen individuel de la composition du capital des

entreprises concernées, étaient réalisables et susceptibles d'être compatibles avec la finalité précise du régime de sanctions.

62 Dans ces conditions, compte tenu de la généralité des griefs formulés par les requérantes, c'est à juste titre que le juge des référés a considéré, au point 38 de l'ordonnance attaquée, que, à première vue, le grief tiré de la violation des principes juridiques fondamentaux et de l'«excès de pouvoir» n'était nullement démontré et qu'aucune violation manifeste du principe de proportionnalité par le Conseil ne pouvait être constatée au terme d'un examen sommaire tel que celui qui est nécessaire — et suffisant — dans le cadre de la procédure en référé.

63 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les moyens invoqués par les requérantes au soutien de leur pourvoi ne sauraient être accueillis et, en conséquence, celui-ci doit être rejeté.

Sur les dépens

64 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation des requérantes et ces dernières ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR

ordonne:

1) **Le pourvoi est rejeté.**

2) **« Invest » Import und Export GmbH et Invest Commerce SARL sont condamnées aux dépens.**

Fait à Luxembourg, le 13 novembre 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias