# ARRÊT DE LA COUR
19 juin 1990 *

Dans l'affaire C-213/89,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la House of Lords et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

**The Queen**

et

**Secretary of State for Transport,** ex parte: Factortame Ltd e.a.,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du droit communautaire et concernant l'étendue du pouvoir des juridictions nationales pour ordonner des mesures provisoires lorsque sont en cause des droits qui seraient conférés par le droit communautaire,

LA COUR,

composée de M. O. Due, président, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, M. Zuleeg, présidents de chambre, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. G. Tesauro
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

* Langue de procédure: l'anglais.

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. T. J. G. Pratt, Principal Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de Sir Nicholas Lyell, QC, Solicitor General, MM. Christopher Bellamy, QC, et Christopher Vajda, barrister,

— pour le gouvernement irlandais, par M. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. James O'Reilly, SC au barreau d'Irlande,

— pour Factortame Ltd e.a., par MM. David Vaughan, QC, Gerald Barling, barrister, David Anderson, barrister, et Stephen Swabey, solicitor, du cabinet Thomas Cooper & Stibbard,

— pour la Commission, par MM. Götz zur Hausen, conseiller juridique, et Peter Oliver, membre de son service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement du Royaume-Uni, de Factortame Ltd e.a., de Rawlings (Trawling) Ltd, représentée par M. N. Forwood, QC, et de la Commission, à l'audience de plaidoiries du 5 avril 1990,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 mai 1990,

rend le présent

## Arrêt

1 Par arrêt du 18 mai 1989, parvenu à la Cour le 10 juillet suivant, la House of Lords a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation du droit communautaire et concernant l'étendue du pouvoir des juridictions nationales pour ordonner des mesures provisoires lorsque sont en cause des droits qui seraient conférés par le droit communautaire.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant au Secretary of State for Transport la société Factortame Ltd et d'autres sociétés régies par le droit du Royaume-Uni, ainsi que les administrateurs et les actionnaires de ces sociétés, dont la plupart sont des ressortissants espagnols (ci-après « appelantes au principal »).

3 Il ressort du dossier que les sociétés en question sont propriétaires ou exploitantes de 95 bateaux de pêche qui étaient inscrits au registre des bateaux britanniques au titre du Merchant Shipping Act 1894 (loi sur la navigation marchande de 1894). Cinquante-trois de ces navires étaient, à l'origine, immatriculés en Espagne et battaient pavillon espagnol, mais ils ont été immatriculés dans le registre britannique à des dates diverses à compter de 1980. Les 42 navires restants ont toujours été enregistrés au Royaume-Uni, mais ils ont été achetés par les sociétés à des dates diverses, principalement depuis 1983.

4 Le régime légal concernant l'immatriculation des bateaux de pêche britanniques a été radicalement modifié par la partie II du Merchant Shipping Act 1988 (loi sur la navigation marchande de 1988, ci-après « loi de 1988 »), et les Merchant Shipping (Registration of Fishing Vessels) Regulations 1988 (règlements de 1988 relatifs à l'immatriculation des bateaux de pêche, ci-après « règlements de 1988 »; S. I. 1988, n° 1926). Il est constant que le Royaume-Uni a procédé à cette modification afin de mettre un terme à la pratique dite du « quota hopping », à savoir la pratique qui, selon le gouvernement du Royaume-Uni, consiste dans le « pillage » des quotas de pêche attribués au Royaume-Uni par des navires battant pavillon britannique, mais qui ne sont pas authentiquement britanniques.

5 La loi de 1988 a prévu l'établissement d'un nouveau registre dans lequel doivent désormais être immatriculés tous les bateaux de pêche britanniques, y compris ceux qui étaient déjà immatriculés dans l'ancien registre général au titre de la loi sur la navigation marchande de 1894. Néanmoins, seuls les bateaux de pêche répondant aux conditions énoncées à l'article 14 de la loi de 1988 peuvent être immatriculés dans le nouveau registre.

6 Cet article dispose, en son paragraphe 1, que, sauf dérogation décidée par le ministre des Transports, un navire de pêche ne peut être inscrit dans le nouveau registre que:

« a) si son propriétaire est britannique,

b) s'il est exploité à partir du Royaume-Uni et que son utilisation est dirigée et contrôlée à partir du Royaume-Uni, et

c) si l'affréteur, l'armateur exploitant ou l'exploitant du navire est une personne ou une société qualifiée ».

Selon le paragraphe 2 du même article, un navire de pêche est réputé appartenir à un propriétaire britannique si la propriété nominale (legal ownership) est en totalité détenue par une ou par plusieurs personnes ou sociétés qualifiées et si la propriété effective (beneficial ownership) du navire appartient à une ou à plusieurs sociétés qualifiées ou à 75 % au moins à une ou à plusieurs personnes qualifiées; le paragraphe 7 de la même disposition précise que, par « personne qualifiée », il faut entendre une personne qui est citoyen britannique, résidant et domicilié au Royaume-Uni, et par « société qualifiée », une société constituée au Royaume-Uni et y ayant son siège, dont 75 % au moins du capital social est détenu par une ou par plusieurs personnes ou sociétés qualifiées et dont 75 % au moins des administrateurs sont des personnes qualifiées.

7 La loi et les règlements de 1988 sont entrés en vigueur le 1er décembre 1988. Toutefois, en vertu de l'article 13 de la loi, la validité des immatriculations effectuées sous l'empire du régime antérieur a été prorogée, à titre transitoire, jusqu'au 31 mars 1989.

8 Le 4 août 1989, la Commission a saisi la Cour d'un recours au titre de l'article 169 du traité CEE, visant à faire constater que, en imposant les conditions de nationalité que fixe l'article 14 de la loi de 1988, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, 52 et 221 du traité CEE. Ce recours fait l'objet de l'affaire 246/89, actuellement en instance. Par acte séparé, déposé au greffe de la Cour le même jour, la Commission a demandé à la Cour

d'ordonner, à titre provisoire, la suspension de l'application de ces conditions de nationalité en ce qui concerne les ressortissants d'autres États membres et pour les bateaux de pêche qui, jusqu'au 31 mars 1989, exerçaient une activité de pêche sous pavillon britannique et sous licence de pêche britannique. Par ordonnance du 10 octobre 1989 (246/89 R, Rec. p. 3125), le président de la Cour a fait droit à cette demande. En exécution de cette ordonnance, le Royaume-Uni a arrêté une ordonnance royale modifiant l'article 14 de la loi de 1988 avec effet à compter du 2 novembre 1989.

9 Lors de l'ouverture de la procédure qui a donné lieu au litige au principal, les 95 bateaux de pêche des appelantes au principal ne répondaient pas à l'une au moins des conditions d'immatriculation prévues par l'article 14 de la loi de 1988 et ne pouvaient donc pas être immatriculés dans le nouveau registre.

10 Étant donné que ces bateaux allaient être privés du droit de pêcher à partir du 1er avril 1989, les sociétés en question ont contesté, par une demande d'examen judiciaire qu'elles ont introduite le 16 décembre 1988 devant la High Court of Justice, Queen's Bench Division, la compatibilité de la partie II de la loi de 1988 avec le droit communautaire; elles ont également sollicité l'octroi de mesures provisoires pour toute la période pendant laquelle il ne serait pas statué définitivement sur leur demande d'examen judiciaire.

11 Par son jugement du 10 mars 1989, la Divisional Court de la Queen's Bench Division: i) a décidé de surseoir à statuer et d'adresser à la Cour une demande à titre préjudiciel, en application de l'article 177 du traité CEE, sur les points de droit communautaire soulevés au cours de la procédure; ii) a ordonné, à titre de mesure provisoire, la suspension de l'application de la partie II de la loi et des règlements de 1988 à l'égard des requérants.

12 Le 13 mars 1989, le Secretary of State for Transport a interjeté appel de l'ordonnance rendue par la Divisional Court au sujet des mesures provisoires. Par arrêt du 22 mars 1989, la Court of Appeal a jugé qu'en vertu du droit national les juridictions n'avaient pas le pouvoir de suspendre provisoirement l'application des lois. Elle a, par conséquent, annulé l'ordonnance de la Divisional Court.

13 Saisie du litige, la House of Lords a rendu son arrêt du 18 mai 1989, précité. Par cet arrêt, elle a constaté d'abord que les allégations des appelantes au principal au sujet du préjudice irréparable qu'elles subiraient en cas de non-octroi des mesures provisoires sollicitées et de succès de leur recours principal étaient fondées. Elle a, toutefois, jugé qu'en vertu du droit national les juridictions britanniques n'avaient pas le pouvoir d'ordonner des mesures provisoires dans un cas comme celui de l'affaire au principal; plus particulièrement, la vieille règle de la common law, selon laquelle aucune mesure provisoire ne peut être ordonnée contre la Couronne, c'est-à-dire contre le gouvernement, combinée avec la présomption selon laquelle les lois nationales sont conformes au droit communautaire, tant qu'il n'est pas statué sur leur compatibilité avec ce droit, y feraient obstacle.

14 La House of Lords s'est posé ensuite la question de savoir si, nonobstant ladite règle du droit national, les juridictions britanniques avaient le pouvoir d'ordonner des mesures provisoires contre la Couronne en se fondant sur le droit communautaire.

15 Considérant donc que le litige soulevait un problème d'interprétation du droit communautaire, la House of Lords a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Lorsque,

i) dans une procédure engagée devant une juridiction nationale, une partie prétend invoquer légitimement au titre du droit communautaire des droits ayant un effet direct en droit national (les 'droits invoqués'),

ii) l'application d'une disposition nationale explicite prive automatiquement cette partie des droits invoqués,

iii) il existe des arguments solides tant favorables que défavorables à l'existence des droits invoqués et que la juridiction nationale a demandé qu'il soit statué à titre préjudiciel en application de l'article 177 quant au point de savoir si les droits invoqués existent ou non,

iv) le droit national présume que la disposition nationale en cause est compatible avec le droit communautaire, à moins que son incompatibilité ne soit constatée et tant qu'elle n'est pas constatée,

v) la juridiction nationale n'a pas le pouvoir d'accorder des mesures de protection provisoires des droits invoqués en suspendant l'application de la disposition nationale tant qu'il n'est pas statué à titre préjudiciel,

vi) enfin, la décision préjudicielle étant finalement favorable aux droits invoqués, la partie pouvant invoquer ces droits aura probablement subi un préjudice irréparable, à moins que ces mesures de protection provisoires n'aient été accordées,

le droit communautaire

a) oblige-t-il la juridiction nationale à accorder cette protection provisoire des droits invoqués, ou

b) donne-t-il à la juridiction le pouvoir d'accorder cette protection provisoire des droits invoqués?

2) En cas de réponse négative à la question 1, sous a), et affirmative à la question 1, sous b), quels sont les critères à appliquer pour statuer sur le point de savoir s'il y a lieu d'accorder ou de refuser les mesures de protection provisoires susvisées en faveur des droits invoqués? »

16 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, du déroulement de la procédure et des observations présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

17 Il découle du dossier et notamment de l'arrêt de renvoi et du déroulement de l'affaire, exposé ci-dessus, devant les juridictions nationales précédemment saisies que, par la question préjudicielle, la juridiction nationale vise, en substance, à savoir si le juge national qui, saisi d'un litige concernant le droit communautaire, estime que le seul obstacle qui s'oppose à ce qu'il ordonne des mesures provisoires est une règle du droit national doit écarter l'application de cette règle.

18 En vue de répondre à cette question, il y a lieu de rappeler que la Cour, dans son arrêt du 9 mars 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629), a déclaré que les règles d'applicabilité directe du droit communautaire « doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les États membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité » (point 14) et que, « en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres ... de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale » (point 17).

19 Selon la jurisprudence de la Cour, c'est aux juridictions nationales qu'il incombe, par application du principe de coopération énoncé à l'article 5 du traité, d'assurer la protection juridique découlant pour les justiciables de l'effet direct des dispositions du droit communautaire (voir, en dernier lieu, arrêts du 10 juillet 1980, Ariete, 811/79, Rec. p. 2545, et Mireco, 826/79, Rec. p. 2559).

20 La Cour a également jugé que serait incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique, législative, administrative ou judiciaire, qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit, le pouvoir de faire, au moment même de cette application, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales formant éventuellement obstacle, même temporaire, à la pleine efficacité des normes communautaires (arrêt du 9 mars 1978, Simmenthal, précité, points 22 et 23).

21 Il y a lieu d'ajouter que la pleine efficacité du droit communautaire se trouverait tout aussi diminuée si une règle du droit national pouvait empêcher le juge saisi d'un litige régi par le droit communautaire d'accorder les mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur la base du droit communautaire. Il en résulte que le juge qui, dans ces circonstances, accorderait des mesures provisoires s'il ne se heurtait pas à une règle de droit national est obligé d'écarter l'application de cette règle.

22 Cette interprétation est corroborée par le système instauré par l'article 177 du traité CEE, dont l'effet utile serait amoindri si la juridiction nationale qui sursoit à statuer jusqu'à ce que la Cour réponde à sa question préjudicielle ne pouvait pas accorder des mesures provisoires jusqu'au prononcé de sa décision prise à la suite de la réponse de la Cour.

23 Par conséquent, il convient de répondre à la question posée que le droit communautaire doit être interprété en ce sens que la juridiction nationale qui, saisie d'un litige concernant le droit communautaire, estime que le seul obstacle qui s'oppose à ce qu'elle ordonne des mesures provisoires est une règle du droit national doit écarter l'application de cette règle.

**Sur les dépens**

24 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement irlandais et 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 la question à elle soumise par la House of Lords, par arrêt du 18 mai 1989, dit pour droit:

**Le droit communautaire doit être interprété en ce sens que la juridiction nationale qui, saisie d'un litige concernant le droit communautaire, estime que le seul obstacle qui s'oppose à ce qu'elle ordonne des mesures provisoires est une règle du droit national doit écarter l'application de cette règle.**

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 juin 1990.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due