



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

CINQUIÈME SECTION

AFFAIRE TUNNEL REPORT LIMITED c. FRANCE

(Requête n° 27940/07)

ARRÊT

STRASBOURG

18 novembre 2010

DÉFINITIF

18/02/2011

Cet arrêt est devenu définitif en vertu de l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Tunnel Report Limited c. France,

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Renate Jaeger,

Jean-Paul Costa,

Karel Jungwiert,

Rait Maruste,

Mark Villiger,

Isabelle Berro-Lefèvre, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier adjoint de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 19 octobre 2010,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 27940/07) dirigée contre la République française et dont une société de droit britannique, Tunnel Report Limited (« la requérante »), représentée devant la Cour par son président, M. Jacques Dumerc, a saisi la Cour le 14 juin 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante, qui vient aux droits d'une société disparue, alléguait en particulier que cette dernière avait subi des pertes financières pour finalement être liquidée en raison de la carence de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

4. Le 23 avril 2008, le président de la cinquième section a décidé de communiquer au Gouvernement le grief tiré de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que seraient examinés en même temps la recevabilité et le bien-fondé de l'affaire.

5. Informé de la requête, le gouvernement britannique a fait savoir à la Cour, par une lettre du 29 août 2008, qu'il n'avait pas l'intention d'exercer le droit que lui reconnaît l'article 36 § 1 de la Convention.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. La requérante, *Tunnel Report Limited*, est une société de droit britannique enregistrée à Cardiff, dont le siège social est situé à Farnborough.

7. Elle déclare venir aux droits de la société *Combined Transport Limited* (« CTL »). Elle a été créée par deux personnes, le président de CTL et un cadre supérieur de cette entreprise, dans l'unique but de poursuivre la procédure entamée par cette dernière contre l'Etat français devant la juridiction administrative. Pour le Gouvernement cependant, la requérante a été constituée par plusieurs personnes en vue de reprendre certaines créances de l'ancienne société CTL, acquises de la société de droit anglais chargée de sa liquidation.

8. CTL avait pour objet social l'organisation du ferroutage (transport combiné rail-route) entre le Royaume-Uni et le continent, via le tunnel sous la Manche. En 2001, le programme de CTL comportait quatre trains aller-retour, dont trois quotidiens (entre le Royaume-Uni et les villes de Paris, Milan et Novare) et un hebdomadaire (entre le Royaume-Uni et la ville italienne de Melzo). La mise en place de ce programme avait nécessité des investissements importants pour financer l'achat ou la location de longue durée de wagons spéciaux, ainsi que l'achat, sur la base de contrats annuels, de la traction ferroviaire aux entreprises ferroviaires qui bénéficiaient à l'époque d'un monopole, et, enfin, le coût de la période de lancement des trains.

9. Le 3 novembre 2001, CTL fut informée que la SNCF avait décidé de restreindre le trafic *via* le tunnel sous la Manche. Faisant état de problèmes de sécurité créés par des immigrants clandestins retenus au centre voisin de Sangatte, qui tentaient en nombre de monter à bord des trains de fret pour rejoindre le Royaume-Uni, elle invoquait le cas de force majeure prévu au contrat la liant à CTL. Malgré des demandes réitérées auprès du préfet du Pas-de-Calais, elle n'avait pu obtenir un concours suffisant des forces de police pour que ses installations soient protégées. Un courrier du 7 novembre 2001, émanant de l'opérateur britannique « English Welsh and Scottish Railways » (« EWS) mentionne même une suspension du trafic décidée par la SNCF à compter de la veille. Dans un courrier du 23 novembre 2001 produit par la requérante, le président de la SNCF précise que l'acheminement du trafic n'est alors assuré que pendant les périodes de disponibilité des forces de l'ordre, soit entre 21 heures et 3 heures du matin.

10. La requérante précise que le lien entre le nombre de personnes retenues au centre de Sangatte (en fonction de septembre 1999 à décembre

2002) et les incursions de « candidats à l'immigration clandestine » dans le terminal de fret de la SNCF à Fréthun est parfaitement établi, et que ces incursions ont atteint un pic au cours de l'été ainsi qu'à la fin de l'année 2001.

11. Compte tenu de la réduction soudaine du nombre de trains, le chiffre d'affaires de CTL chuta de 70 %, tandis que ses charges fixes ne diminuèrent que de 40 %. Malgré de multiples interventions – de CTL notamment – auprès des autorités françaises pour obtenir le renforcement des forces de police et le rétablissement du libre passage des trains, les mesures nécessaires ne furent prises qu'en septembre 2002. A cette date, CTL avait cependant perdu une partie de sa clientèle et, ses réserves financières étant épuisées, n'était pas en mesure de financer sa reconquête. Elle se vit ainsi contrainte de décider, en juillet 2003, sa liquidation amiable.

12. Entre-temps, voyant dans la carence de l'Etat entre novembre 2001 et septembre 2002 la cause directe et exclusive de la chute de son chiffre d'affaires, CTL avait, le 24 avril 2002, saisi le préfet du Pas-de-Calais d'un recours gracieux tendant à l'indemnisation du préjudice en résultant. Le préfet ayant rejeté cette demande le 13 décembre 2002, CTL avait, le 14 février 2003, déposé une requête en annulation et indemnisation devant le tribunal administratif de Lille.

13. Le 29 janvier 2004, le tribunal administratif rejeta la demande de CTL.

14. Le 29 mars 2004, la requérante, qui avait acquis du liquidateur amiable de CTL la créance de réparation de cette société sur l'Etat à raison du litige en cours, saisit la cour administrative d'appel de Douai pour obtenir l'annulation du jugement et la condamnation de l'Etat à lui payer des dommages-intérêts.

15. Par un arrêt du 16 mars 2005, la cour administrative d'appel, sans mettre en cause la qualité pour agir de la requérante, jugea que l'Etat avait pris des mesures de sécurité appropriées en déployant sur le terrain, et notamment dans le secteur de la gare de Fréthun, au cours de la période considérée, plusieurs centaines d'agents relevant de la police ou des armées afin de prévenir les troubles à l'ordre public, ainsi que pour assurer le contrôle et la sécurité des biens et des personnes. La cour administrative d'appel estima également que, compte tenu de l'insuffisante protection matérielle des installations, la présence de migrants imposait des mesures de contrôle. Cependant, elle considéra que si ces contrôles avaient inévitablement eu pour effet de provoquer des retards, la mesure consistant à réduire de manière significative le nombre de trains autorisés à emprunter le Lien Fixe Transmanche n'apparaissait pas avoir été imposée par l'Etat, résulter d'une carence dans l'exercice des pouvoirs de police par ce dernier ou avoir été rendue inéluctable du fait de l'exercice de ces mêmes pouvoirs. Par ailleurs, pour la juridiction administrative, l'Etat ne saurait être tenu pour responsable au titre de crimes ou de délits déterminés, commis par des

attroupements ou rassemblements précisément identifiés. La requérante se pourvut en cassation, au moyen notamment d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

16. Le 29 décembre 2006, le Conseil d'Etat déclara le pourvoi non admis.

17. La requérante soutient que la responsabilité de l'Etat français a par la suite été reconnue, pour les mêmes faits, par le tribunal arbitral institué par le traité franco-britannique du 12 février 1986, relatif à la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche. Elle renvoie à cet égard à une sentence partielle rendue le 30 janvier 2007 dans le cadre d'un arbitrage entre l'exploitant du tunnel sous la manche – Eurotunnel – et les autorités françaises et britanniques, qui statue sur la responsabilité de l'Etat français quant aux répercussions des problèmes d'ordre public liés à la présence de migrants clandestins dans la région de Calais.

II. LE DROIT INTERNATIONAL PERTINENT

18. Le 30 janvier 2007, le tribunal arbitral, institué conformément au traité de Cantorbéry du 12 février 1986, rendit une sentence partielle entre d'une part, *The Channel Group Limited* et *France Manche S.A.* et d'autre part, la France et le Royaume-Uni. Les extraits pertinents de cette décision se lisent comme suit :

« 191. La menace d'incursions n'était pas restreinte au site de Coquelles. (...) les incursions affectaient également le Port de Calais et le terminal de la SNCF, bien que leur impact ait été considérablement plus important sur le site de Coquelles, au moins jusqu'à la fin de 2001. En outre, toutes les incursions n'étaient pas le fait des résidents du centre de Sangatte : des migrants clandestins cherchaient également à monter à bord de camions se dirigeant vers la Manche, ou de l'Eurostar à Paris. Le risque d'un certain niveau de passages clandestins était inhérent à toute exploitation de traversée de la Manche, que ce soit par la liaison fixe ou autrement.

192. Confrontés à une forte augmentation des incursions de janvier à juin 2001, les concessionnaires adoptèrent, en juillet 2001, ce qui fut appelé une « politique de tolérance zéro ». Celle-ci contribua à une forte diminution des incursions au cours du second semestre de l'année, bien que ces incursions soient restées à des niveaux relativement élevés. Pendant la majeure partie de l'année 2002, le niveau des incursions dans le port, le terminal de la SNCF et à Coquelles fut du même ordre mais, en fonction des mois, une installation semblait davantage ciblée qu'une autre : Coquelles en janvier 2002, le terminal de la SNCF entre mars et juin, le port de juillet à octobre et de nouveau Coquelles à partir d'août, avec un pic en octobre, juste après l'annonce de la fermeture du centre de Sangatte.

193. En février-mars 2002, il y eut une forte augmentation des incursions au terminal de la SNCF. En mars 2002, la SNCF réagit à ce phénomène en fermant brièvement son terminal à tout trafic de fret traversant la Manche. À la suite de nouvelles vagues d'incursions de migrants clandestins en mai 2002, la SNCF décida de nouveau de fermer temporairement le terminal de Fréthun. Selon les Demandeurs,

la réaction des gouvernements fut rapide et efficace. Du personnel et des équipements supplémentaires furent fournis et la SNCF reprit ses services de fret. En revanche, les concessionnaires, en leur qualité d'opérateurs du secteur privé en charge d'un seul parcours, n'avaient d'autre choix que de continuer en dépit des annulations de missions individuelles ou de brèves interruptions dues à des accidents ou à des incursions dans le tunnel lui-même. A aucun moment au cours de cette période, le service passant par la liaison fixe elle-même ne fut formellement interrompu.

(...)

(i) La situation générale dans le Pas-de-Calais

(...)

305. Les États peuvent toutefois être responsables de situations de troubles même si la source de ceux-ci se trouve ailleurs. (...) Il ne fait aucun doute que tous les opérateurs transmanche dans la région de Calais devaient prendre des précautions contre l'immigration clandestine et les intrus, et que les frais liés à celles-ci faisaient partie de leurs activités courantes. (...) Cela ne signifiait toutefois pas qu'en vertu du Contrat de concession, les concédants pouvaient faire fi d'incursions massives de l'ampleur de celles de 2001 qui mettaient en péril l'exploitation de la liaison fixe.

(ii) L'ouverture du centre de Sangatte

306. (...) D'un point de vue humanitaire, il n'était pas possible de laisser les personnes concernées dormir à la dure dans les rues de Calais, sans parler des problèmes sociaux soulevés par cette situation. En outre, au début, il n'était pas envisagé que la population de résidents augmenterait autant que ce fut le cas (quoique aucune promesse n'ait été faite à cet égard). Dans les circonstances de l'époque, l'ouverture du centre de Sangatte relevait bien de la marge d'appréciation des autorités françaises.

307. En fait, pendant presque une année, le nombre des incursions à Coquelles demeura faible et dans des proportions gérables (...). Ce fut à la fin de l'année 2000 que le nombre d'incursions commença à augmenter, conduisant la société Eurotunnel à présenter sa première requête écrite demandant la fermeture du centre de Sangatte, le 13 septembre 2000 ; et ce ne fut qu'en janvier 2001 que le nombre d'incursions à Coquelles dépassa celui du Port de Calais. Rétrospectivement, l'emplacement du centre de Sangatte peut être perçu comme représentant une menace pour la liaison fixe, mais il ne fut pris conscience de la menace en question que beaucoup plus tard.

308. Pour les raisons évoquées ci-dessus, le Tribunal ne considère pas que l'ouverture du centre de Sangatte ou son exploitation avant le 13 septembre 2000 était assimilable à une violation du Contrat de concession (...)

(iii) La situation à Coquelles après le mois de septembre 2000

309. Au cours de la période intervenant après septembre 2000, et en particulier de la première moitié de 2001, le nombre d'incursions à Coquelles a toutefois augmenté dans des proportions surprenantes, justifiant la description des Demandeurs de la situation au cours de l'été 2001 comme celle d'un 'siège nocturne'. Selon le Tribunal, en janvier 2001 au plus tard, il aurait dû être suffisamment apparent pour les

concedants et la C.I.G. que le centre de Sangatte était utilisé comme base d'activités criminelles. (...).

310. La société Eurotunnel avait bien entendu des responsabilités en matière de sûreté et de sécurité de la liaison fixe, mais celles-ci n'étaient pas exclusives. [Les obligations découlant du contrat de concession] n'imposent pas aux concessionnaires une obligation de garantir à eux seuls le périmètre extérieur du site de Coquelles contre les incursions, ce qui nécessiterait des pouvoirs de police que ne possèdent pas les concessionnaires.

312. (...) Les événements principalement nocturnes intervenus en 2001, lors desquels des migrants clandestins, cherchant de manière patente à échapper aux lois sur l'immigration du Royaume-Uni, menaient des actions délictuelles provoquant des dommages au terminal d'Eurotunnel et pénétraient par effraction dans celui-ci, appelaient des actions plus résolues de la part des gouvernements que le traitement qu'ils ont reçu.

313. Le Tribunal est conforté dans la conclusion qui précède par le contraste avec les événements de 2002, lorsque les gouvernements ont effectivement coordonné leur action et pris des mesures efficaces contre les incursions en combinant surveillance policière et autres mesures, d'abord au terminal de la SNCF, puis à Coquelles. En particulier, le programme conjoint adopté par les deux gouvernements par l'intermédiaire de leurs ministres, Messieurs Sarkozy et Blunkett, entre juin et décembre 2002, a démontré qu'une coopération efficace était possible et que le problème des migrants clandestins pouvait être abordé efficacement.

315. (...) Il est exact que les missions retardées ou annulées n'étaient pas en soi une catastrophe et que la continuité du service fut maintenue de façon générale. Il est toutefois clair que les concessionnaires ont subi des pertes du fait des incursions des migrants clandestins à Coquelles après septembre 2000 et, selon le Tribunal, ceci est dû en grande partie au manquement combiné des Défendeurs à respecter leurs obligations au titre des articles 2.1 et 27.7 du Contrat de concession. Dans cette mesure, les Demandeurs sont en droit de recevoir des dommages et intérêts, dont l'étendue et le montant relèvent de la seconde phase de la présente procédure. »

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

19. La requérante soutient que les autorités françaises n'ont pas pris les mesures nécessaires pour protéger le droit au respect de ses biens. Elle invoque l'article 1 du Protocole n° 1, qui se lit comme suit :

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

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

A. SUR LA RECEVABILITÉ

20. Le Gouvernement, s'il ne conteste pas que les sociétés commerciales sont recevables à saisir la Cour, dénie pour autant à la requérante la qualité de victime.

21. Il estime tout d'abord qu'elle n'aurait subi aucun préjudice personnel et direct. Seule la société CTL aurait été, selon le Gouvernement, exposée aux pertes d'exploitation dont elle a imputé la responsabilité aux pouvoirs publics. Il fait valoir que la requérante, qui ne relève pas du domaine d'activité concerné par ce préjudice, ne pourrait en revanche se plaindre que d'avoir été privée du gain hypothétique qu'elle escomptait tirer d'une action contre l'Etat.

22. Pour le Gouvernement, la requérante ne pourrait même pas alléguer de préjudice indirect. D'une part, elle ne saurait subir de préjudice par ricochet du rachat d'actifs d'une société en faillite. D'autre part, à supposer même que la requérante ait subrogé la société CTL dans certains de ces droits, cela ne suffirait pas à lui conférer la qualité de victime, même indirecte, faute de lien suffisamment étroit et personnel entre les deux sociétés.

23. La requérante fait pour sa part valoir que l'acquisition régulière du droit de créance que représenterait le litige en cause constitue un droit patrimonial lui conférant la qualité de victime qu'aurait eue la société CTL si celle-ci avait pu poursuivre son action en justice. Réfutant toute visée spéculative, elle précise que le Gouvernement n'aurait jamais contesté son intérêt à agir devant les juridictions internes.

24. La Cour rappelle sa jurisprudence qui adopte une interprétation très extensive de la notion de victime : « pour qu'un requérant puisse se prétendre victime d'une violation de la Convention, il doit exister un lien suffisamment direct entre la requérante et la violation alléguée (...). La notion de « victime » est interprétée de façon autonome et indépendante des règles de droit interne telles que l'intérêt à agir ou la qualité pour agir (...). Cette notion n'implique pas l'existence d'un préjudice » (*Stukus et autres c. Pologne*, n° 12534/03, § 34, 1^{er} avril 2008).

25. S'agissant plus précisément des cas où, comme en l'espèce, une société commerciale est directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, la Cour estime en principe ne pouvoir être saisie que par les organes dirigeants de cette société ou – en cas de liquidation – par ses liquidateurs (*Agrotexim et autres c. Grèce*, 24 octobre 1995, § 66, série A n° 330-A). Seules des circonstances exceptionnelles permettent à la Cour

d'admettre d'autres personnes à venir aux droits de la société concernée, à condition toutefois de justifier d'un intérêt personnel suffisant, matérialisé par exemple par la détention de la quasi-totalité des actions (voir, entre autres, *Camberrow MM5 AD c. Bulgarie* (déc.), n° 50357/99, 1^{er} avril 2004).

26. En l'espèce, la Cour relève tout d'abord que la requérante se trouve être la titulaire unique des droits et charges, qui lui ont été cédés par le liquidateur de la société CTL, pour poursuivre la procédure entamée par cette dernière contre l'Etat français devant la juridiction administrative. Elle ajoute que la légitimité de l'intervention de la requérante aux droits de la société CTL a été admise par la cour administrative d'appel comme par le Conseil d'Etat, devant lesquels sa qualité ou son intérêt à agir n'ont à aucun moment été contestés.

27. Or la Cour rappelle que les limites posées notamment par l'arrêt *Agrotexim* précité tendaient à parer aux difficultés de déterminer la personne habilitée à saisir la Cour

28. Dès lors, la Cour considère que la requérante peut se prétendre victime, au sens de l'article 34 de la Convention.

29. Elle estime par ailleurs, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé. Il convient donc de déclarer ce grief recevable.

B. SUR LE FOND

1. Thèses des parties

30. La requérante fait valoir que l'Etat français, faute d'avoir assuré de manière appropriée le maintien de l'ordre aux abords du tunnel sous la Manche, aurait manqué à l'obligation positive qu'implique la protection du droit au respect des biens. Elle précise à cet égard que les difficultés financières ayant causé la cessation d'activité de la société CTL trouveraient leur seule origine dans cette carence, par ailleurs constatée par une sentence arbitrale rendue dans le cadre du contrat de concession du tunnel. Elle exclut ainsi que ces difficultés résultent de contraintes de gestion des sociétés ferroviaires chargées de l'exploitation du tunnel, lesquelles auraient d'ailleurs invoqué la force majeure. Elle conteste également que l'Etat ait eu une approche équilibrée des intérêts en cause, laquelle n'expliquerait pas les périodes restreintes de disponibilité des forces de l'ordre.

31. La requérante souligne de surcroît que la société CTL se serait trouvée dans une situation spécifique par rapport aux autres opérateurs de

transport, dès lors qu'elle ne proposait à ses clients que des prestations ferroviaires impliquant la traversée du tunnel sous la Manche.

32. Le Gouvernement conteste tout lien de causalité entre les difficultés financières de la société CTL et l'existence d'une carence de l'Etat.

33. Il expose que les restrictions de circulation invoquées par la requérante s'inscrivent dans le cadre de la relation contractuelle entre cette société et les entreprises exploitantes, à l'exclusion de toute ingérence de l'Etat. Il précise par ailleurs que la société CTL s'est trouvée de ce point de vue dans une situation comparable à celle des autres sociétés utilisatrices.

34. Il fait en outre valoir que l'Etat a fait un usage proportionné de ses pouvoirs de police au regard des intérêts des usagers, des riverains et des migrants, dans un contexte humanitaire sensible. Il exclut toute carence, exposant avoir pris les mesures, notamment de contrôle, qui s'imposaient et qui ont permis un retour à la normale.

35. Le Gouvernement ajoute que la sentence arbitrale invoquée par la requérante concerne uniquement les obligations contractuelles des Etats britannique et français dans le cadre du contrat de concession.

2. *Appréciation de la Cour*

a) **Rappel des principes**

36. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1, qui tend pour l'essentiel à prémunir l'individu contre toute atteinte de l'Etat au respect de ses biens, peut également impliquer des obligations positives entraînant pour l'Etat certaines mesures nécessaires pour protéger le droit de propriété, notamment là où il existe un lien direct entre les mesures qu'un requérant pourrait légitimement attendre des autorités et la jouissance effective par ce dernier de ses biens (*Öneryıldız c. Turquie* [GC], n° 48939/99, § 134, CEDH 2004-XII, *Păduraru c. Roumanie*, n° 63252/00, § 88, CEDH 2005-XII, *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 143, CEDH 2004-V, et *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, n° 48553/99, § 96, CEDH 2002-VII). A l'instar des biens corporels, certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi être considérés comme des « droits de propriété », et donc comme des « biens » aux fins de cette disposition (voir, entre autres, *Öneryıldız*, précité, § 124, et *Tre Traktörer AB c. Suède*, 7 juillet 1989, § 55, série A n° 159).

37. La frontière entre les obligations positives et négatives de l'Etat au titre de l'article 1 du Protocole n° 1 ne se prête toutefois pas à une définition précise. Les principes applicables sont néanmoins comparables. Que l'on analyse l'affaire en termes d'obligation positive de l'Etat ou d'ingérence des pouvoirs publics qu'il faut justifier, les critères à appliquer ne sont pas différents en substance. Tant une atteinte au respect des biens qu'une abstention d'agir doivent ménager un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des

droits fondamentaux de l'individu (voir, parmi d'autres, *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A n° 52).

38. Le souci d'assurer un tel équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 tout entier. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure appliquée par l'Etat. L'Etat jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer les dispositions à prendre afin d'assurer le respect de la Convention (*Broniowski*, précité, § 143). Pour autant, dans chaque affaire impliquant la violation alléguée de cette disposition, la Cour doit vérifier si, en raison de l'action ou de l'inaction de l'Etat, la personne concernée a dû supporter une charge disproportionnée et excessive (voir, entre autres, *Sporrong et Lönnroth*, arrêt précité, § 73).

39. Pour apprécier la conformité de la conduite de l'Etat à l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour doit se livrer à un examen global des divers intérêts en jeu, en gardant à l'esprit que la Convention a pour but de sauvegarder des droits qui sont « concrets et effectifs ». Elle doit aller au-delà des apparences et rechercher la réalité de la situation litigieuse. Cette appréciation peut porter non seulement sur les modalités d'indemnisation applicables – si la situation s'apparente à une privation de propriété – mais également sur la conduite des parties, y compris les moyens employés par l'Etat et leur mise en œuvre. A cet égard, il faut souligner que l'incertitude – qu'elle soit législative, administrative, ou tenant aux pratiques appliquées par les autorités – est un facteur qu'il faut prendre en compte pour apprécier la conduite de l'Etat. En effet, lorsqu'une question d'intérêt général est en jeu, les pouvoirs publics sont tenus de réagir en temps utile, de façon correcte et avec la plus grande cohérence (*Broniowski*, précité, § 151).

b) Application au cas d'espèce

40. Dans la présente affaire, la Cour relève d'emblée, à l'instar de la requérante, la dégradation particulière des conditions de sécurité et d'ordre public autour des accès au tunnel sous la Manche durant les années 2000 à 2002, et particulièrement au cours de l'année 2001. A cet égard, il apparaît opportun de se référer aux éléments pertinents de la sentence arbitrale précitée (paragraphe 17 ci-dessus), dont les conclusions, non contestées par le Gouvernement (qui précise uniquement qu'elles s'inscrivent dans le seul cadre de l'exécution du contrat de concession), sont invoquées par la requérante. La sentence décrit en effet avec minutie la situation durant cette période ainsi que les mesures prises par les autorités, dont les carences sont précisément mises en cause par la requérante.

41. Pour la Cour, le maintien durable, pendant plus de deux ans, d'une telle situation, ne peut échapper à la responsabilité de l'Etat, auquel il revient d'assurer l'ordre public. S'il convient de tenir compte des différents intérêts qui étaient en jeu dans cette situation, notamment des préoccupations sanitaires dont le Gouvernement allègue qu'elles auraient

commandé de ne pas fermer le centre de la Croix Rouge de Sangatte, dans lequel étaient regroupés nombre de ces migrants, la Cour considère cependant que la présence de ce centre n'est pas en cause dans la présente espèce. En effet, cette présence ne dispensait pas l'Etat de prendre, en tout état de cause, des mesures adaptées pour assurer la sécurité du tunnel sous la Manche.

42. De surcroît, il n'est pas contesté que la sécurisation du tunnel relevait au premier chef de la responsabilité de ses exploitants, qui ont d'ailleurs pris de nombreuses mesures pour réagir à la situation qui s'imposait à eux, notamment par un renforcement des dispositifs de contrôle, de surveillance des accès et de clôture. La Cour estime néanmoins que l'ampleur de la situation dépassait leurs compétences et nécessitait que l'Etat intervienne et assume ses responsabilités.

43. La Cour observe encore que le contexte difficile dû aux problèmes d'immigration clandestine a eu un impact réel sur le trafic dans le tunnel sous la Manche, lequel, s'il n'a jamais été formellement interrompu, a connu un réel ralentissement, du fait notamment de la fermeture, à plusieurs reprises, du terminal de fret de Fréthun qui était particulièrement affecté.

44. Or l'activité de la requérante, liée par un contrat annuel à ces sociétés et à la compagnie italienne de chemins de fer, consistait exclusivement à organiser des prestations de transport combiné « rail-route » entre d'une part, le Royaume-Uni et d'autre part, la France et l'Italie, consistant en trois aller-retour quotidiens, outre un aller-retour hebdomadaire. Cette activité nécessitait la location de wagons pour une période de trois ans, impliquait un passage par le tunnel sous la Manche, et ce sans alternative. Dès lors, CTL ne pouvait qu'être directement affectée par les mesures de restrictions du trafic décidées par les opérateurs ferroviaires à raison des problèmes décrits ci-dessus.

45. Néanmoins, la Cour estime que ce constat ne saurait suffire à établir un lien de causalité avec le préjudice subi par la société CTL et la liquidation de celle-ci. En effet, la requérante allègue que CTL avait été contrainte de réduire son volume d'activité des deux tiers par rapport au volume prévu, sur une période s'étalant de novembre 2001 à août 2002. Or si le niveau d'incursions est resté très fort à cette époque, aucun élément ne vient corroborer l'imputabilité à l'Etat français d'une réduction d'activité de cette ampleur sur la période en cause.

46. A cet égard, la Cour note, certes, qu'il résulte de la sentence précitée que la réaction des autorités françaises, en prenant en compte l'ensemble de la période de 2000 à 2002, semble avoir été tardive. Elle remarque en outre que la présence de forces de l'ordre s'est avérée intermittente, au moins à certaines périodes, permettant un écoulement du trafic seulement à certaines périodes de la nuit. Toutefois, sur la période invoquée par la requérante, outre les perturbations de novembre 2001 qu'elle mentionne, seules des fermetures brèves du terminal SNCF ont été causées à deux reprises, comme

le précise la sentence du tribunal arbitral, par des incursions massives en mars et en mai 2002. Aucun élément ne révèle le caractère durable et l'ampleur des perturbations subies du fait de l'Etat. Au contraire, les sociétés exploitantes du tunnel, adversaires de l'Etat français dans le litige arbitral, ont elles-mêmes relevé que la réaction des gouvernements en mai 2002 avait été, selon les termes de la sentence, « rapide et efficace ».

47. La Cour en conclut qu'il n'est pas établi par la requérante, dans les circonstances de l'espèce, que l'Etat aurait manqué à son obligation d'assurer à CTL la jouissance effective de son droit de propriété en s'abstenant de prendre les mesures nécessaires dans la situation litigieuse décrite.

48. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

49. La requérante se plaint également de l'iniquité de la procédure devant le Conseil d'Etat. Elle invoque l'article 6 § 1 de la Convention, dont les dispositions pertinentes en l'espèce se lisent comme suit :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

50. Compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, et dans la mesure où elle était compétente pour connaître des allégations formulées, la Cour n'a relevé aucune apparence de violation des dispositions de l'article 6 § 1.

51. Il s'ensuit que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

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

1. *Dit* que la requérante peut se prétendre « victime » aux fins de l'article 34 de la Convention ;
2. *Déclare* le grief tiré de la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 recevable et dit la requête irrecevable pour le surplus ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 18 novembre 2010, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stephen Phillips
Greffier adjoint

Peer Lorenzen
Président