



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE AGOSI c. ROYAUME-UNI

(Requête n° 9118/80)

ARRÊT

STRASBOURG

24 octobre 1986

En l'affaire AGOSI*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention") et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. G. WIARDA, *président*,

R. RYSSDAL,

Thór VILHJÁLMSSON,

F. MATSCHER,

J. PINHEIRO FARINHA,

L.-E. PETTITI,

Sir Vincent EVANS,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 janvier et 22 septembre 1986,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été portée devant la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 19 décembre 1984, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 9118/80) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont une société allemande, l'Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt AG ("AGOSI"), avait saisi la Commission le 17 septembre 1980 en vertu de l'article 25 (art. 25).

2. La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle vise à obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent, de la part de l'État défendeur, un manquement aux obligations qui découlent de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à la Convention.

3. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, la société requérante a exprimé le désir de participer à l'instance pendante devant la Cour et a désigné son conseil (article 30).

* Note du greffier: L'affaire porte le n° 14/1984/86/133. Les deux premiers chiffres désignent son rang dans l'année d'introduction, les deux derniers sa place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes (à la Commission) correspondantes.

4. La Chambre de sept juges à constituer comprenait de plein droit Sir Vincent Evans, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. G. Wiarda, alors président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 23 janvier 1985, celui-ci en a désigné par tirage au sort les cinq autres membres, à savoir MM. R. Ryssdal, Thór Vilhjálmsson, F. Matscher, J. Pinheiro Farinha et L.-E. Pettiti, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

5. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Wiarda a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du gouvernement du Royaume-Uni ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et le conseil de la requérante sur la nécessité d'une procédure écrite (article 37 par. 1). Conformément à ses ordonnances et directives, le greffe a reçu par la suite:

- le 26 avril 1985, le mémoire de la requérante;
- le 6 mai, celui du Gouvernement;
- les 18 et 19 juillet, les prétentions de la requérante au titre de l'article 50 (art. 50) de la Convention;
- le 30 décembre, les observations écrites du Gouvernement sur lesdites prétentions ainsi que le texte d'une décision judiciaire interne;
- le 10 janvier 1986, différents documents demandés à la Commission.

6. Le 22 octobre 1985, le président a fixé au 20 janvier 1986 la date d'ouverture de la procédure orale après avoir consulté agent du Gouvernement, délégué de la Commission et représentant de la requérante par les soins du greffier (article 38 du règlement).

7. Les débats se sont déroulés en public le jour dit, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu immédiatement auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement
 - M. M. EATON, juriconsulte,
 - ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth,
 - agent,*
 - M. David LATHAM, Q.C.,
 - conseil,*
 - M. FOTHERBY, service des douanes,
 - M. ALLEN, service des douanes,
 - M. ROBINSON, service des douanes;
 - conseillers;*
- pour la Commission
 - M. J.A. FROWEIN,
 - délégué;*
- pour la société requérante
 - M. R. GRAUPNER, solicitor,
 - conseil,*
 - Mme G. DYMOND, solicitor,
 - conseiller.*

8. La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à ses questions et à celles de plusieurs juges, MM. Eaton et Latham pour le

Gouvernement, M. Frowein pour la Commission et M. Graupner pour la requérante.

9. À différentes dates entre le 15 janvier et le 7 mars 1986, le Gouvernement et la société, selon le cas, ont produit plusieurs pièces tantôt à la demande du président, tantôt spontanément.

10. Par une lettre reçue le 21 mars 1986, la requérante a sollicité l'autorisation de déposer un nouveau mémoire. Le président la lui a refusée le 28 juin 1986.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. AGOSI, la requérante, est une société anonyme (Aktiengesellschaft) dont le siège se trouve en République fédérale d'Allemagne. Elle s'occupe surtout de la fonte des métaux précieux, mais à l'époque considérée se livrait aussi au commerce de pièces d'or et d'argent.

A. La saisie des pièces

12. En 1974, AGOSI noua des relations d'affaires avec un ressortissant britannique, X. Entre août 1974 et mai 1975, elle lui acheta un grand nombre de pièces britanniques d'avant 1947 à haute teneur en argent et qui, semble-t-il, avaient à son insu été exportées illégalement du Royaume-Uni.

13. Le samedi 2 août 1975, X se rendit, après les heures normales de travail, à l'usine de la requérante en compagnie d'Y qu'il présenta comme un riche homme d'affaires. Les deux hommes demandèrent à acheter sur-le-champ 1.500 kruegerrands, pièces d'or frappées en Afrique du Sud où elles ont cours légal, pour environ 120.000 £. Le marché fut conclu et les pièces chargées dans une voiture immatriculée au Royaume-Uni. Un chèque tiré sur une banque anglaise, et non garanti, fut accepté en paiement; aucune mention de compensation aux fins du contrôle des changes n'y figurait. Le lundi 4 août il fut mis en recouvrement à la banque d'AGOSI, mais le 11 elle avertit la requérante qu'il n'avait pas été honoré. Une clause du contrat précisait que la société demeurerait propriétaire jusqu'au paiement intégral.

14. Dans l'intervalle, le 2 août, les acheteurs essayèrent d'introduire en fraude les pièces au Royaume-Uni, mais les douaniers de Douvres découvrirent celles-ci dans une roue de secours de la voiture et les saisirent.

15. Le 16 avril 1975, le ministre du Commerce et de l'Industrie avait prohibé l'importation des pièces d'or, par dérogation au décret du 5 juillet

1973 sur la libre importation des marchandises. Il devait lever cette mesure le 16 juin 1979.

16. Le 14 août 1975, X et Y se virent inculper au Royaume-Uni, entre autres, d'importation frauduleuse de pièces d'or, infraction réprimée par l'article 304, alinéa b), de la loi de 1952 sur les douanes ("la loi de 1952").

17. Les 18 et 28 août, AGOSI demanda aux douanes de lui restituer les kruegerrands, en invoquant sa qualité de propriétaire légitime et de victime innocente d'une escroquerie.

18. Le 20, des agents des douanes se présentèrent dans les ateliers d'AGOSI en Allemagne pour se renseigner sur les circonstances de la vente. La société ne cessa de coopérer avec les douanes tout au long de l'enquête pénale.

19. Le 1er octobre elle déclara résilier le contrat, ce qui en droit allemand frappait la vente des pièces de nullité ab initio.

20. Le 13 octobre 1975, ses avocats écrivirent aux inspecteurs des douanes (Commissioners of Customs and Excise), qui s'étaient chargés de l'affaire. Ils les invitaient à rendre les pièces à la société, dans l'exercice du pouvoir prévu à l'article 288 de la loi de 1952 (paragraphe 35 ci-dessous): il ne s'agissait pas de marchandises confiscables (liable to forfeiture) au regard de la loi de 1952, interprétée à la lumière du Traité instituant la Communauté économique européenne (le Traité de Rome), des principes généraux du droit international public et de la Convention, en particulier l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

21. Dans leur lettre de réponse du 29 décembre 1975, les inspecteurs demandaient si AGOSI prétendait avoir établi que les pièces n'étaient pas confiscables. Ils annonçaient que dans l'affirmative ils devraient engager devant la High Court une action en confiscation (condemnation), en vertu du paragraphe 6 de l'annexe 7 à la loi de 1952. Au sujet de l'argumentation de la requérante (paragraphe 20 ci-dessus), ils relevaient notamment que les tribunaux n'avaient pas la faculté de refuser la confiscation des pièces au motif qu'elle léserait un propriétaire innocent. Les kruegerrands ne furent pas restitués.

B. Les poursuites pénales contre X et Y

22. Au cours de leur procès en janvier 1977, où le directeur d'AGOSI, M. Rose, déposa comme témoin à charge, X et Y plaidèrent que l'interdiction d'importer des pièces d'or allait à l'encontre de l'article 30 du Traité de Rome, garantissant la libre circulation des biens, et que les poursuites pénales intentées contre eux se trouvaient donc entachées de nullité.

23. Le juge de première instance écarta cette thèse; le 31 janvier 1977, il jugea que l'interdiction relevait de la clause d'ordre public figurant à

l'article 36 du Traité et que les pièces ne constituaient pas des marchandises, mais des capitaux au sens de l'article 67.

24. X et Y se pourvurent devant la Court of Appeal qui, le 15 décembre 1977, saisit la Cour de Justice des Communautés européennes en application de l'article 177 du Traité.

25. Par un arrêt du 23 novembre 1978, la Cour de Justice confirma que les kruegerrands étaient des capitaux et non des marchandises (affaire 7/1978, Recueil 1978, pp. 2247 et s.). En conséquence, la Court of Appeal débouta X et Y, les reconnut coupables et leur infligea une amende.

C. L'action civile d'AGOSI en restitution des pièces

26. Les inspecteurs des douanes ne lui ayant pas restitué les pièces à l'issue de la procédure pénale de première instance, AGOSI les assigna devant la High Court le 14 avril 1977. Les passages pertinents de la demande se lisaient ainsi:

"7. (...) les dispositions des articles 44 et 275 de la loi de 1952 sur les douanes, de même que de l'annexe 7 à celle-ci, doivent s'interpréter à la lumière et sous réserve du principe général du droit international public qui prohibe la confiscation injustifiée de biens appartenant à des ressortissants d'un pays ami.

8. De surcroît ou à titre subsidiaire, elles doivent s'interpréter conformément à l'article 1 [du Protocole n° 1 à] la Convention (P1-1) européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

9. Eu égard aux paragraphes 7 et 8 ci-dessus, les pièces (...) ne sont pas confiscables.

10. Subsidiairement au paragraphe 9, si elles le sont le défendeur a l'obligation, toujours eu égard aux paragraphes 7 et/ou 8 ci-dessus, d'exercer le pouvoir, que lui attribuent l'article 288 de la loi de 1952 sur les douanes et/ou le paragraphe 16 de l'annexe 7 à ladite loi, de rendre les pièces en cause aux demandeurs sans condition d'aucune sorte.

Les demandeurs prient la Cour de déclarer

i. que les pièces sont leur propriété;

ii. qu'[elle] ne sont pas confiscables (...);

iii. qu'[AGOSI] a droit à les recouvrer sans condition d'aucune sorte."

De leur côté, les inspecteurs des douanes demandèrent à la Cour, par voie reconventionnelle, d'ordonner la confiscation des pièces car selon eux elles tombaient sous le coup, entre autres, de l'article 44, alinéas b) et f), de la loi de 1952 (paragraphe 33 ci-dessous).

27. Le 2 février 1978, AGOSI introduisit une nouvelle instance devant la High Court; elle invitait celle-ci à se prononcer sur la compatibilité avec le

Traité de Rome de l'interdiction d'importer des kruegerrands au Royaume-Uni et de leur confiscation sans dédommagement. L'audience eut lieu le 20 février; AGOSI présenta des conclusions tendant à voir soumettre ces questions à la décision de la Cour de Justice des Communautés européennes.

28. Le juge Donaldson la débouta le même jour en précisant qu'il aurait aussi rejeté l'action sur assignation s'il avait eu à en connaître (paragraphe 26 ci-dessus). La société requérante n'en maintint pas moins cette dernière. Le juge Donaldson l'en débouta le 10 mars 1978; accueillant la demande reconventionnelle des inspecteurs des douanes, il ordonna la confiscation des pièces en tant que marchandises susceptibles de pareille mesure en vertu de l'article 44, alinéa f), de la loi de 1952 (paragraphe 33 ci-dessous).

29. AGOSI saisit alors la Court of Appeal: d'après elle, l'article 44, alinéa f), ne s'appliquait pas puisque la Cour de Justice européenne avait estimé dans l'intervalle que les pièces ne constituaient pas des marchandises (paragraphe 25 ci-dessus); elle réitérait en outre ses arguments relatifs à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et aux principes généraux du droit international.

30. La Court of Appeal statua le 10 décembre 1979 (All England Law Reports 1980, vol. 2, pp. 138-144). L'arrêt principal fut lu par Lord Denning, avec qui les deux autres juges, Lord Justice Bridge et Sir David Cairns, marquèrent leur accord.

Pour autant qu'AGOSI prétendait avoir droit à la restitution des pièces en raison de son innocence, Lord Denning formula d'abord les observations ci-après:

"Avant de continuer, je dirai qu'en tout cas les douanes jouissent en la matière d'un pouvoir d'appréciation. Il arrive que des marchandises soient confisquées puis que le véritable propriétaire se présente et affirme en avoir été frauduleusement dépossédé. S'il réussit à en convaincre les douanes, elles peuvent lever la confiscation et lui remettre les marchandises. L'article 288 de la loi de 1952 laisse aux inspecteurs un très large pouvoir d'appréciation pour confisquer les marchandises, les rendre, verser un dédommagement, etc. Cela peut se produire ultérieurement, mais la société allemande déclare qu'en l'occurrence les douanes n'avaient nullement le droit de confisquer les marchandises. Il serait beaucoup plus avantageux pour elle de recouvrer les kruegerrands eux-mêmes, si l'on songe à la valeur de l'or, que de percevoir une indemnité sur la base du cours en vigueur en 1975."

Lord Denning examina ensuite les différentes objections d'AGOSI contre la thèse des inspecteurs selon laquelle les kruegerrands étaient confisquables. Il estima que la définition donnée aux marchandises par le Traité de Rome n'entraînait pas en ligne de compte aux fins de l'article 44, alinéa f), de la loi de 1952 et que ni l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ni le droit international général n'interdisaient la confiscation en l'espèce. Et de conclure:

"Les autorités douanières me semblent dans le vrai. Les kruegerrands sont susceptibles de confiscation par la Couronne (...). Il appartient aux douanes et à elles

seules de décider si la revendication de la société allemande est assez fondée pour qu'il convienne de restituer les pièces, ou de les conserver moyennant dédommagement. Cela relève de leur liberté d'appréciation."

Lord Justice Bridge ajouta:

"Même persuadé - quod non - de l'existence du principe de droit international invoqué par [le conseil de la société allemande], je ne serais absolument pas convaincu que nous puissions apporter à la loi de 1952 sur les douanes les larges amendements nécessaires pour appliquer ledit principe et pour introduire une exception au profit des propriétaires étrangers de marchandises pouvant prouver n'avoir joué aucun rôle dans l'acte qui, d'après les termes clairs de la loi, donne lieu à confiscation."

Sir David Cairns déclara:

"Si [un propriétaire étranger] n'est pas coupable de complicité dans l'affaire de contrebande, il doit avoir l'occasion de demander l'exercice en sa faveur du pouvoir d'appréciation, mais je ne pense pas que la loi puisse s'interpréter de manière à empêcher la confiscation des marchandises appartenant à l'intéressé."

L'appel fut donc rejeté.

31. La Court of Appeal ne lui ayant pas accordé l'autorisation de se pourvoir devant la Chambre des Lords, la société requérante la demanda le 27 mars 1980 à celle-ci, qui la lui refusa.

32. Le 1er avril 1980, les solicitors d'AGOSI écrivirent une nouvelle fois aux inspecteurs des douanes pour réclamer la restitution des pièces. Le solicitor des inspecteurs répondit par la négative le 1er mai 1980, sans donner de motif.

II. LA LÉGISLATION PERTINENTE

A. La procédure en confiscation

33. L'article 275 de la loi de 1952 habilite les douanes à saisir ou détenir les marchandises confiscables (liable to forfeiture) aux termes, notamment, de l'article 44.

Ce dernier permet de confisquer des marchandises

"(...)

b) (...) importées, débarquées ou déchargées au mépris d'une interdiction ou restriction applicables par le jeu ou en vertu d'une loi, ou

(...)

f) (...) dissimulées ou emballées d'une manière paraissant destinée à tromper un agent des douanes (...)."

34. L'annexe 7 à la loi fixe la procédure à suivre après la saisie.

Selon le paragraphe 1, les inspecteurs des douanes notifient cette dernière à toute personne qui, à leur connaissance, était à l'époque propriétaire des marchandises saisies.

Quiconque entend contester la confiscabilité des marchandises doit, d'après les paragraphes 3 et 4, en aviser les inspecteurs par écrit dans un délai d'un mois à compter de la notification ou, s'il n'en a reçu aucune, à partir de la saisie.

Le paragraphe 6 dispose qu'en pareil cas les inspecteurs engagent une action tendant à la confiscation judiciaire (condemnation) des marchandises saisies. Il précise que le tribunal la prononce s'il estime que les objets étaient susceptibles de confiscation à la date des faits. Selon une jurisprudence constante, les tribunaux recherchent seulement si les biens saisis entrent dans l'une des catégories légales de marchandises confiscables; ils n'examinent pas la question de l'innocence du propriétaire. La procédure en confiscation doit, d'après le paragraphe 8, être considérée comme civile.

En l'absence de recours notifié aux inspecteurs conformément aux paragraphes 3 et 4, les marchandises saisies sont réputées dûment confisquées (paragraphe 5).

35. Aux termes de l'article 288 de la loi de 1952,

"Les inspecteurs peuvent, s'ils l'estiment opportun,

a) (...)

b) restituer, sous réserve des conditions qu'ils jugeraient adéquates, tout bien confisqué ou saisi en vertu de la présente loi (...)."

B. Le contrôle judiciaire des décisions administratives

36. Avant le 11 janvier 1978, on pouvait obtenir le contrôle judiciaire de certaines décisions administratives en demandant une ordonnance régaliennne (prerogative order) de mandamus, certiorari ou interdicti conformément à l'article 10 de la loi de 1938 sur l'administration de la justice et au titre 53 du règlement de la Cour suprême alors en vigueur. Les justiciables pouvaient de surcroît, le cas échéant, intenter une action ordinaire en déclaration, injonction ou dommages-intérêts.

D'après le gouvernement, "la multiplicité des recours, chacun avec ses caractéristiques procédurales propres, apparaissait comme un inconvénient réel pour les justiciables et comme un obstacle à l'élaboration par les tribunaux d'un ensemble cohérent de règles en ce domaine". En particulier, une demande d'ordonnance régaliennne pouvait ne pas aboutir si la décision attaquée ne comportait pas de motivation, car la loi n'autorisait pas la preuve de faits ou autres éléments ne ressortant pas du texte de la décision

(Report on Remedies in Administrative Law, Law Commission No. 73, Cmnd. 6407, 1976).

37. Le règlement de la Cour suprême a été amendé par un décret de 1977. Il prévoit désormais une seule procédure spécifique, dénommée contrôle judiciaire (judicial review) et ouverte à quiconque demande justice dans une matière relevant du droit public. Entrés en vigueur le 11 janvier 1978, les amendements s'appliquaient donc lors de la décision litigieuse du 1er mai 1980 (paragraphe 32 ci-dessus).

38. Selon le Guide de la pratique de la Cour suprême (Supreme Court Practice), la révision du titre 53 a eu, entre autres, les effets suivants:

"- Elle a créé une nouvelle procédure, appelée demande en contrôle judiciaire, qui permet au requérant de demander la délivrance de n'importe laquelle des ordonnances régaliennes, conjointement ou successivement, sans avoir à en choisir une en particulier, appropriée en l'espèce.

- Elle a introduit dans les demandes de contrôle judiciaire le système des demandes interlocutoires tendant par exemple à la communication de pièces, à un interrogatoire ou à la convocation d'une personne citée dans une déclaration sous serment à un interrogatoire contradictoire; un juge ou un "maître" (Master) de la Queen's Bench Division peut connaître de telles demandes.

- Dans le cas d'une demande d'ordonnance de certiorari, la Cour a le pouvoir non seulement d'annuler la décision, mais en outre de renvoyer la question à l'autorité compétente en lui prescrivant de la reconsidérer et de prendre une décision conforme à son arrêt; elle joue ainsi le rôle tant de 'cour de cassation' que de juridiction de contrôle." (Règlement de la Cour suprême, RSC, 1985, vol. 1, titre 53, pp. 757-758, par. 53/1-14/6)

39. La présentation d'une demande de contrôle judiciaire s'opère comme par le passé en deux temps. Il faut d'abord obtenir l'autorisation de la Cour; selon le Guide de la pratique de la Cour suprême, celle-ci n'examine la demande au fond que si et dans la mesure où elle a donné pareille autorisation; elle doit l'accorder si, au vu des éléments dont elle dispose et sans approfondir la question, elle estime défendable la thèse du requérant (RSC, loc. cit., p. 757, par. 53/1-14/23).

40. Les motifs qui, aux termes du nouveau titre 53, peuvent justifier un contrôle judiciaire sont les mêmes que ceux qui valaient pour la délivrance d'ordonnances régaliennes. Selon le Guide de la pratique de la Cour suprême, ils se rangent dans les principales catégories suivantes:

"1. Incompétence ou excès de pouvoir (...)

2. Erreur manifeste de droit (...)

3. Violation des principes de la justice naturelle - (...) D'une manière générale, les principes de la justice naturelle comprennent l'obligation d'agir équitablement (...). Ils s'appliquent normalement quand la décision en cause porte atteinte aux droits d'une personne, par exemple en cas d'expropriation (...). Ils peuvent aussi entrer en jeu lorsque le requérant n'a pas de droit, par exemple s'il demande une licence exigée par

la loi: bien qu'il n'ait aucun droit à la licence jusqu'à l'octroi de celle-ci, l'exercice de pouvoirs légaux touchant à ses intérêts impose de respecter les principes de la justice naturelle et d'agir équitablement (...)

4. Le principe *Wednesbury* - Une décision administrative peut être annulée ou donner lieu à une autre mesure adoptée par voie de contrôle judiciaire si, aux yeux de la Cour, aucune autorité n'aurait pu la prendre en interprétant correctement le droit en vigueur et en agissant de manière raisonnable (...)."

41. Dans plusieurs affaires, les juridictions anglaises ont précisé la condition voulant que les autorités administratives agissent de manière raisonnable et interprètent correctement le droit en vigueur (voir aussi "*Administrative Law*", H.W.R. Wade, 5e édition (1980), pp. 348-349 et 354-355). Ainsi, dans *Breen v. Amalgamated Engineering Union* (Queen's Bench Division, 1971, vol. 2, p. 190) Lord Denning a déclaré:

"Le pouvoir d'appréciation d'un organe officiel n'est jamais illimité. Il doit s'exercer dans le respect de la loi. En d'autres termes, ledit organe doit pour le moins se laisser guider par des considérations pertinentes. Si sa décision subit l'influence de considérations extérieures dont il n'aurait pas dû tenir compte, elle n'est pas valable. Peu importe qu'il ait agi de bonne foi; la décision n'en sera pas moins annulée."

Il faut avoir égard, notamment, au but et à l'objet du texte conférant le pouvoir. D'après Lord Reid dans *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food* (Appeal Cases 1968, p. 997), "le Parlement a dû attribuer le pouvoir d'appréciation dans le dessein de le voir servir à promouvoir la politique et les objectifs de la loi".

42. Le Gouvernement concède qu'en dehors d'un jugement de la High Court, du 17 juillet 1985 (*R. v. Commissioners of Customs and Excise, ex parte Leonard Haworth*), il n'existe aucune décision qui ait appliqué les principes susmentionnés à l'exercice du pouvoir d'appréciation des inspecteurs des douanes en matière de restitution de marchandises confisquées.

L'affaire Haworth concernait la saisie, par les douanes, d'un yacht utilisé lors d'une tentative de contrebande de drogue, ainsi que l'exercice du pouvoir d'appréciation dont l'article 152 de la loi de 1979 sur l'administration des douanes investit les inspecteurs. Selon cette disposition, presque identique à l'article 288 de la loi de 1952, "les inspecteurs peuvent, s'ils l'estiment opportun, restituer, sous réserve des conditions qu'ils jugeraient adéquates, tout bien confisqué ou saisi". Le propriétaire du yacht, qui protestait de son innocence, avait demandé un contrôle judiciaire parce que les inspecteurs avaient omis ou refusé de lui rendre le navire. La High Court (le juge Forbes) a estimé que la culpabilité du propriétaire entraînait en ligne de compte aux fins de l'article 152 et qu'en l'espèce les inspecteurs n'avaient pas correctement usé de leur pouvoir d'appréciation car ils n'avaient fourni à l'intéressé ni les informations nécessaires sur les faits retenus contre lui ni l'occasion de les discuter.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

43. AGOSI a saisi la Commission le 17 septembre 1980 (requête n° 9118/80); elle alléguait que la confiscation des pièces avait enfreint l'article 6 par. 2 de la Convention et l'article 1 du Protocole n° 1 (art. 6-2, P1-1).

44. La Commission a retenu la requête le 9 mars 1983. Dans son rapport du 11 octobre 1984 (article 31) (art. 31), elle exprime par neuf voix contre deux l'opinion qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Le texte intégral de son avis et des deux opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

45. A l'audience du 20 janvier 1986, le Gouvernement a plaidé que l'article 6 (art. 6) ne s'appliquait pas en l'espèce et a confirmé en substance la conclusion de son mémoire, invitant "la Cour à décider et déclarer qu'il n'y a pas eu violation des droits de la société requérante au regard de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à la Convention".

46. De son côté, la requérante a réitéré en substance la conclusion de son mémoire, demandant à "la Cour de dire que le Gouvernement a violé l'article 1 du premier Protocole (P1-1) (...) et l'article 6 (art. 6) de la Convention (...)".

EN DROIT

I. ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

47. La requérante ne se plaint pas de la saisie initiale des kruegerrands par les douanes, mais de leur confiscation et du refus ultérieur des inspecteurs de les lui restituer. Elle estime ces décisions contraires à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à la Convention, ainsi libellé:

"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 États 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."

AGOSI prétend que la confiscation des pièces ne se justifiait pas au regard de cet article (P1-1) car elle en était le propriétaire légitime et n'avait commis aucun manquement; les dispositions applicables du droit anglais ne lui auraient pas non plus donné la possibilité d'établir son innocence devant un tribunal.

A. Considérations générales

48. L'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété (arrêt *Marckx* du 13 juin 1979, série A n° 31, pp. 27-28, par. 63). Il contient "trois normes distinctes": la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le droit, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (voir notamment l'arrêt *Sporrong et Lönnroth* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, par. 61). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles: la deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première (arrêt *Lithgow et autres* du 8 juillet 1986, série A n° 102, p. 38, par. 106).

49. La confiscation des *kruegerrands* introduits en contrebande a constitué une ingérence dans la jouissance du droit de la requérante au respect de ses biens, protégé par la première phrase de l'article 1 (P1-1); la chose n'a pas prêté à discussion.

50. Il y a lieu d'abord de déterminer si le texte applicable en l'espèce est la seconde phrase du premier alinéa ou au contraire le second.

51. L'interdiction d'importer des pièces d'or au Royaume-Uni s'analysait à n'en pas douter en une réglementation de l'usage de biens.

La saisie et la confiscation des *kruegerrands* découlaient de cette prohibition. Certes, la High Court a fondé la seconde sur l'alinéa f) de l'article 44 de la loi de 1952; elle a estimé qu'il s'agissait de marchandises dissimulées d'une manière paraissant destinée à tromper les douanes. En revanche, la demande reconventionnelle des inspecteurs se référait aussi à l'alinéa b), qui prévoit la confiscation des biens illégalement importés (paragraphes 26 et 33 ci-dessus). Que la High Court ait choisi de s'appuyer sur l'un de ces alinéas plutôt que sur l'autre ne tire pas ici à conséquence.

La confiscation des pièces entraînait, il est vrai, une privation de propriété, mais en l'occurrence celle-ci relevait de la réglementation de l'usage, au Royaume-Uni, de pièces d'or telles que les *kruegerrands*. Dès lors s'applique en l'espèce le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Handyside* du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 30, par. 63).

B. Observation des exigences du second alinéa

52. Cet alinéa laisse aux États le droit "de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général".

En soi, l'interdiction d'importer des kruegerrands au Royaume-Uni se conciliait sans conteste avec lui. Néanmoins, comme le second alinéa doit s'interpréter à la lumière du principe général énoncé en tête de l'article 1 (P1-1) (paragraphe 42 in fine ci-dessus), il doit exister de surcroît, dans le jeu de cette interdiction, un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé; en d'autres termes, il incombe à la Cour de rechercher si l'équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général et l'intérêt du ou des individus concernés (arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, par. 69, et p. 28, par. 73; arrêt *James et autres* du 21 février 1986, série A n° 98, p. 34, par. 50). Ce faisant, elle reconnaît à l'État une grande marge d'appréciation tant pour choisir les modalités de mise en oeuvre que pour juger si leurs conséquences se trouvent légitimées, dans l'intérêt général, par le souci d'atteindre l'objectif de la loi en cause.

53. Les principes de droit communs aux États contractants autorisent en règle générale, ainsi que le souligne la Commission, la confiscation des marchandises passées en contrebande. Selon la Commission et la requérante, toutefois, tel n'est le cas que s'il y a un lien entre le comportement du propriétaire et l'infraction: s'il est "innocent", ce dernier doit pouvoir de plein droit recouvrer son bien.

Le Gouvernement affirme que ni la Convention ni le Protocole n° 1 (P1) n'accordent pareil droit. D'après lui, si le but de l'atteinte au droit du propriétaire au respect de ses biens peut se justifier au regard de l'article 1 (P1-1), il en va de même de la confiscation pour peu qu'elle poursuive véritablement ce but. Le Gouvernement concède pourtant qu'en pratique, si une personne n'est coupable d'aucune faute pouvant avoir une incidence sur l'objectif de la loi, aucune interprétation sensée de celle-ci ne permet probablement de voir dans la confiscation un moyen de servir ledit objectif.

54. Il convient d'abord de relever que si les États contractants ont tendance à prendre en compte le comportement du propriétaire, et en particulier sa vigilance, pour décider de lui restituer ou non les biens passés en fraude - et par hypothèse non dangereux -, ils appliquent des normes différentes et l'on ne saurait parler de pratique commune. Pour que la confiscation se révèle légitime sous l'angle du second alinéa de l'article 1 (P1-1), il suffit que l'État ait observé les règles explicites de ce texte et maintenu l'équilibre entre ses propres intérêts et ceux de l'individu (paragraphe 52 ci-dessus). Pareil équilibre dépend de maints facteurs; parmi les circonstances à considérer figure l'attitude du propriétaire, et notamment le degré de faute ou de prudence dont il a fait preuve.

55. Dès lors la Cour doit rechercher, nonobstant le silence du second alinéa de l'article 1 (P1-1) en la matière, si les procédures applicables en l'espèce permettaient, entre autres, d'avoir raisonnablement égard au degré de faute ou de prudence d'AGOSI ou, pour le moins, au rapport entre la conduite de celle-ci et l'infraction qui avait sans nul doute eu lieu. Il échet aussi de déterminer si elles offraient à la requérante une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes. Pour contrôler le respect de ces conditions, il faut avoir une vue globale desdites procédures (voir entre autres, *mutatis mutandis*, l'arrêt X c. Royaume-Uni du 5 novembre 1981, série A n° 46, p. 26, par. 60).

56. Dans la présente affaire, la question de la confiscation a été traitée en deux phases distinctes: la procédure judiciaire en confiscation, puis la décision des inspecteurs d'user ou non, sur la base de l'article 288 de la loi de 1952, de leur pouvoir de restituer les *kruegerrands*. Sans conteste, la question du comportement d'AGOSI ne jouait aucun rôle dans le cadre de l'instance en confiscation introduite devant la High Court en vertu de l'article 44 de la loi. En revanche, elle se trouvait implicitement soulevée dans la demande adressée par la requérante aux inspecteurs des douanes le 1er avril 1980, après la confiscation formelle des pièces par les tribunaux, en vue de la restitution de celles-ci par application de l'article 288 (paragraphe 32 et 35 ci-dessus): les règles du droit anglais obligeaient les inspecteurs à prendre en compte les éléments pertinents (paragraphe 40 et 41 ci-dessus), parmi lesquels figuraient certainement en l'espèce l'innocence et la diligence alléguées du propriétaire et la relation entre la conduite de ce dernier et l'infraction aux lois sur les importations.

57. D'après la requérante, une procédure purement administrative ne suffit pas aux fins du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1): la protection du propriétaire innocent exige un recours judiciaire.

Pour le cas où la Cour accueillerait cette thèse, le Gouvernement répond que le droit anglais assure un contrôle approprié: le contrôle judiciaire des décisions adoptées par les inspecteurs en vertu de l'article 288. La requérante conteste que ces décisions se prêtent à pareil contrôle et, en ordre subsidiaire, que celui-ci, même s'il existe, ait une étendue assez grande pour fournir un recours effectif.

58. La requérante veut pour preuve de l'impossibilité d'un tel contrôle le jugement et l'arrêt rendus à son sujet par la High Court et la Court of Appeal, eu égard en particulier au paragraphe 10 de l'exposé des griefs figurant dans l'assignation du 14 avril 1977 (paragraphe 26 ci-dessus).

Le Gouvernement combat l'interprétation qu'AGOSI donne de ces décisions. Selon lui, elles montrent seulement que la demande de restitution des *kruegerrands* était prématurée à l'époque: son examen ne pouvait avoir lieu aussi longtemps que les pièces n'auraient pas été déclarées confisquées et que les inspecteurs n'auraient pas refusé d'user du pouvoir reconnu par l'article 288.

La lecture desdits jugement et arrêt confirme l'interprétation du Gouvernement (voir notamment la citation, au paragraphe 30 ci-dessus, d'extraits de l'opinion de Lord Denning à la Court of Appeal). Certes, avant la révision législative de 1977-1978 les difficultés procédurales du droit anglais, en particulier la circonstance que les inspecteurs des douanes n'ont pas motivé leur décision, pouvaient autoriser à conclure que la procédure ouverte à la requérante ne permettait pas un exercice efficace du recours en contrôle judiciaire (paragraphe 36-38 ci-dessus). En revanche, à la date à laquelle les inspecteurs prirent leur décision en vertu de l'article 288, à savoir le 1er mai 1980, la réforme du contrôle judiciaire était entrée en vigueur et avait levé ces difficultés.

59. La requérante plaide toutefois aussi que le recours dont il s'agit ne lui eût servi à rien: le pouvoir attribué aux inspecteurs par l'article 288 serait si large qu'il échapperait à tout contrôle. Selon le Gouvernement au contraire, le contrôle judiciaire de l'exercice d'un pouvoir administratif d'appréciation est toujours possible.

La Cour constate que l'existence du recours dans une situation comparable à celle d'AGOSI ressort d'un jugement récent, prononcé le 17 juillet 1985 dans *R. v. H.M. Customs and Excise, ex parte Leonard Haworth* (paragraphe 42 ci-dessus). Dans cette affaire, la High Court a contrôlé l'exercice, par les inspecteurs des douanes, du pouvoir prévu à l'article 152 de la loi de 1979 sur l'administration des douanes, lequel leur accorde la même latitude que l'article 288 de la loi de 1952 (paragraphe 35 ci-dessus). Il s'agit d'un jugement postérieur aux faits de la présente cause, mais rien n'indique qu'il marque une nouvelle orientation du droit.

La thèse d'AGOSI apparaît donc sans fondement sur ce point.

60. A titre subsidiaire, la requérante avance que le contrôle judiciaire pouvant s'ouvrir à elle n'avait pas une portée assez large aux fins du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

L'argument ne résiste pas non plus à l'examen. Une décision administrative comme celle des inspecteurs peut être attaquée, entre autres - la chose n'a pas prêté à controverse -, si "aucune autorité n'aurait pu la prendre en interprétant correctement le droit en vigueur et en agissant de manière raisonnable" (principe "Wednesbury"). Il en va ainsi, par exemple, si l'autorité dont elle émane a négligé des éléments pertinents en usant de son pouvoir d'appréciation (paragraphe 41 ci-dessus). Plus précisément, le jugement rendu dans l'affaire *Haworth* illustre la nature et l'efficacité d'une demande en contrôle judiciaire en cas de saisie et de confiscation de marchandises par les douanes (paragraphe 42 et 59 ci-dessus): la High Court y a estimé qu'en exerçant leur pouvoir d'appréciation dans une situation comparable à celle de la présente espèce, les inspecteurs n'avaient pas agi de manière raisonnable car ils n'avaient fourni au propriétaire de biens saisis au cours d'une tentative de contrebande ni les informations nécessaires sur les faits retenus contre lui, ni l'occasion de les discuter ou

d'établir l'absence de complicité de sa part dans un acte délictueux ou inconsideré.

Aux yeux de la Cour, le contrôle judiciaire revêt dès lors en droit anglais une portée suffisante pour remplir les exigences du second alinéa de l'article 1 (P1-1).

61. AGOSI prétend de surcroît qu'elle n'avait pas besoin d'introduire pareil recours car le droit anglais n'offrait pas assez de certitude en la matière. Comme il ressort des paragraphes 58 et 60 ci-dessus, cette thèse ne trouve pourtant pas appui dans le dossier.

C. Conclusion

62. On ne saurait par conséquent écarter, comme inadéquate aux fins du second alinéa de l'article 1 (P1-1), la procédure dont la requérante disposait contre le refus des inspecteurs de lui restituer les kruegerrands. Spécialement, il n'est pas établi que le système britannique n'ait pas assuré la prise en compte du comportement d'AGOSI à un degré raisonnable, ou n'ait pas suffisamment permis à celle-ci de défendre sa cause.

Cette conclusion ne saurait se trouver infirmée par la circonstance que la société, pour des raisons qui lui sont propres, a choisi de ne pas solliciter un contrôle judiciaire de la décision de mai 1980 et, partant, n'a pas pleinement joui des garanties accordées aux propriétaires arguant de leur innocence et de l'absence de négligence de leur part. Il n'y a donc pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

II. ARTICLE 6 (art. 6) DE LA CONVENTION

63. AGOSI allègue aussi un manquement aux clauses suivantes de l'article 6 (art. 6) de la Convention:

"1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

(...)."

D'après elle, les décisions des juridictions anglaises dans la procédure en confiscation, puis des inspecteurs des douanes sur la demande de restitution des kruegerrands, concernaient le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle, au sens de l'article 6 (art. 6). Son droit au bénéfice de la présomption d'innocence n'aurait pas été observé dans la première phase de la procédure ni, au cours de la seconde, son droit à voir un tribunal statuer sur l'accusation.

64. Il échet d'abord de déterminer si, prises séparément ou ensemble, les procédures incriminées peuvent passer pour avoir porté sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre la requérante; Gouvernement et délégué de la Commission le contestent.

65. La Cour rejoint le Gouvernement et le délégué sur ce point.

La confiscation des kruegerrands par les tribunaux, puis le refus des inspecteurs des douanes de les restituer, découlaient du délit de contrebande reproché à X et Y (paragraphe 28 et 32 ci-dessus). Des poursuites pénales relatives à cette infraction ont été ouvertes, conformément au droit interne, contre les fraudeurs mais non contre AGOSI (paragraphe 22-25 ci-dessus).

AGOSI a certes pâti, dans ses droits patrimoniaux, de mesures résultant d'un acte qui avait entraîné l'inculpation de tiers; on ne saurait en conclure, pour autant, qu'elle ait fait l'objet d'une "accusation en matière pénale" pendant les procédures litigieuses.

66. Le présent arrêt a examiné sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) la compatibilité desdites mesures avec les droits de la requérante.

Aucune des procédures attaquées ne peut être considérée comme ayant porté sur "le bien-fondé d'une accusation en matière pénale" dirigée contre AGOSI, de sorte que l'article 6 (art. 6) de la Convention ne s'appliquait pas à cet égard.

67. La requérante n'a pas invoqué l'article 6 (art. 6) en ce qu'il a trait aux "droits et obligations de caractère civil"; la Cour n'estime pas nécessaire d'étudier la question d'office.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
2. Dit, par six voix contre une, que l'article 6 (art. 6) de la Convention ne s'appliquait pas en l'espèce dans la mesure où il vise les accusations en matière pénale;
3. Dit, par cinq voix contre deux, qu'il ne s'impose pas de le prendre en considération pour autant qu'il a trait aux droits et obligations de caractère civil.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 24 octobre 1986.

Gérard WIARDA
Président

Marc-André EISSEN
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 52 par. 2 du règlement, l'exposé des opinions dissidentes de M. Thór Vilhjálmsson et de M. Pettiti.

G. W.
M.-A. E.

ARRÊT AGOSI c. ROYAUME-UNI
OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE THÓR VILHJÁLMSSON
OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE THÓR
VILHJÁLMSSON

19

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir me rallier à la majorité de la Chambre en l'espèce. Selon moi, il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention sous l'angle civil, mais non sous l'angle pénal. A mes yeux, la question d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) se trouve absorbée par le problème soulevé sur le terrain de l'article 6 (art. 6). Ces constatations m'ont conduit à me joindre à la majorité pour tous les votes sur le dispositif de l'arrêt, excepté le dernier.

Je suis d'accord avec la majorité pour dire, au paragraphe 55 de l'arrêt, que le point déterminant pour l'issue de l'affaire consiste à savoir si le droit anglais offrait à la requérante des garanties de procédure suffisantes. Au contraire, je le répète, je m'écarte d'elle lorsqu'elle part de l'idée que l'insuffisance des garanties de procédure enfreindrait l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). A mon sens, il y aurait violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dans le contexte d'une décision sur les "droits de caractère civil" de la requérante. Peu importe que celle-ci ait ou non tiré argument de cette disposition dans son aspect civil, son aspect pénal ou les deux. Ma principale raison d'appliquer l'article 6 (art. 6) et non l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) est que le premier consacre en termes clairs le droit à un procès équitable. Pareil principe ne figure pas explicitement dans l'article invoqué par la majorité, laquelle l'en dégage par implication. Une telle interprétation ne me paraît pas nécessaire en l'espèce et je l'estime quelque peu forcée.

Parvenu à la conclusion que le texte pertinent est l'article 6 (art. 6), on doit se demander s'il y allait ou non d'un droit de caractère civil de la requérante. Il serait déplacé de tenter de formuler, dans la présente opinion dissidente, une règle générale sur la frontière entre les droits de caractère civil et ceux qui relèvent du droit public dans le domaine des douanes. Il suffit de dire que les circonstances assez particulières de la cause m'amènent à cataloguer sans hésitation la demande d'AGOSI en recouvrement des pièces d'or comme la revendication d'"un droit de caractère civil" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il reste alors à déterminer si la procédure utilisée ou disponible remplissait les conditions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), qui exige entre autres un procès équitable devant un tribunal. En d'autres termes, il faut examiner les trois questions suivantes, comme la majorité le fait aux paragraphes 58, 59 et 60 de l'arrêt:

- la voie du contrôle judiciaire était-elle ouverte?
- les inspecteurs jouissaient-ils en l'espèce d'un pouvoir d'appréciation si large qu'il échappait à tout contrôle?

- le contrôle judiciaire éventuel avait-il une portée suffisante?

Strictement parlant, il est exact que la loi ménageait un contrôle judiciaire, comme la majorité le dit au paragraphe 58 de l'arrêt, et, comme l'arrêt le constate en son paragraphe 59 et que l'affaire Haworth l'a montré en 1985, que la décision contestée par la requérante pouvait en théorie faire l'objet d'un recours. En l'état actuel du droit anglais, d'après moi, il s'agit manifestement d'un recours extraordinaire ne pouvant s'exercer que très rarement. C'est important, notamment parce que les cas où l'on pourrait souhaiter introduire un recours judiciaire n'ont rien d'inhabituel. De surcroît, les motifs donnant ouverture à un recours sont limités. Ils se trouvent exposés au paragraphe 40 de l'arrêt qui cite un extrait de la partie du Guide de la pratique de la Cour suprême relative au titre 53.

A la lumière du paragraphe 40 de l'arrêt, je ne suis pas convaincu que le droit anglais offrît à la requérante un recours assez étendu, aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, pour permettre une décision judiciaire sur le droit de caractère civil revendiqué.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PETTITI

Je me suis séparé de la majorité dans cette affaire, considérant qu'il y avait bien dans le cas d'espèce violation du Protocole n° 1 (P1) et de l'article 6 (art. 6) de la Convention européenne.

Certes, la portée de l'arrêt par rapport aux normes pouvant s'appliquer aux administrations des douanes est limitée. La Cour retient la non-violation du Protocole n° 1 (P1) et la non-application de l'article 6 (art. 6). Elle considère principalement que la société requérante disposait encore d'un contrôle judiciaire suffisant de la décision des inspecteurs des douanes de mai 1980.

Sur l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)

La Cour, au regard du second alinéa de l'article 1 du Protocole (P1-1), énonce bien que, pour qu'une confiscation se justifie sous cet angle, il est nécessaire que les conditions explicites de celui-ci soient respectées et que l'État ait maintenu un juste équilibre entre ses intérêts et ceux de l'individu (paragraphe 52 et 54).

Pour la Cour, il ne serait pas établi que le système britannique n'ait pas tenu raisonnablement compte du comportement de la société requérante, et on doit imputer à celle-ci le fait de n'avoir pas sollicité un contrôle judiciaire de la décision des inspecteurs de mai 1980 et de n'avoir pas bénéficié des garanties dont devraient disposer des propriétaires innocents de l'infraction douanière.

Mais, à mon sens, la société requérante avait été en fait privée effectivement des possibilités de bénéficier des garanties auxquelles elle pouvait légitimement prétendre.

AGOSI a tenté d'utiliser toutes les voies procédurales clairement connues. Après la décision du juge de première instance ordonnant la confiscation des pièces conformément à l'article 44, alinéa b), de la loi de 1952 sur les douanes, la société se pourvut devant la Court of Appeal qui rejeta l'appel, après une discussion en droit sur l'interprétation du Traité de Rome sur la nature des marchandises ou des capitaux.

La Court of Appeal n'accorda pas l'autorisation d'interjeter appel à la Chambre des Lords. Le 27 mars 1980, AGOSI demanda elle-même cette autorisation à la Chambre des Lords qui la refusa.

Toutefois, au niveau de la Court of Appeal, Sir David Cairns observait:

"Quelle que soit la portée du principe de droit international relatif à la confiscation de marchandises appartenant à des étrangers, ce principe ne saurait à mon sens s'appliquer à la confiscation de marchandises de contrebande. Si un étranger peut prouver que cette confiscation emporterait privation de ses biens, et qu'il n'est pas coupable de complicité dans l'affaire de contrebande, il doit avoir l'occasion de demander l'exercice en sa faveur du pouvoir d'appréciation, mais je ne pense pas que la loi puisse s'interpréter de manière à empêcher la confiscation des marchandises appartenant à l'intéressé." (All England Law Reports, 1980, vol. 2, p. 144)

Cette procédure devant la Court of Appeal avait été précédée des étapes suivantes:

Les premières réclamations d'AGOSI auprès des douanes intervinrent les 18 et 27 août 1975. La visite des douanes dans les ateliers de la société ne révéla aucun fait à charge d'AGOSI. Une nouvelle réclamation, du 13 octobre 1975, resta sans effet. Cependant, AGOSI coopéra avec les douanes dans la procédure pénale contre X et Y. L'action civile en restitution des pièces avait été engagée contre les inspecteurs des douanes devant la High Court le 14 avril 1977. C'est ce recours qui fut rejeté.

La loi d'unification sur les douanes de 1953 a prévu, pour la première fois en droit anglais, une procédure de confiscation, sans pour autant abolir le pouvoir discrétionnaire de restitution.

Entre 1836 (affaire *R against the Commissioners of Customs and Another*) et 1985 (affaire *Haworth*), il n'y a pas eu, semble-t-il, d'affaire portant sur un contrôle du pouvoir discrétionnaire des douanes en matière de restitution.

La décision prise dans l'affaire *Haworth* ne saurait être opposée comme un précédent à AGOSI puisqu'elle est postérieure à celle de l'affaire AGOSI devant la High Court. AGOSI soutenait que dans la loi de 1876 sur les douanes le mot "may" devait être interprété comme donnant aux juges un pouvoir d'appréciation sur la restitution. La Chambre des Lords aurait pu utilement se prononcer sur ce point important, si elle avait autorisé le requérant à interjeter appel.

Il m'apparaît que la procédure suivie n'a pas suffisamment distingué entre le droit pénal et le droit administratif, entre la confiscation au sens anglais de "forfeiture" et la confiscation définitive avec transfert de propriété au profit de l'État, pour préserver l'exercice du droit d'un légitime propriétaire ne tombant pas sous le coup d'une infraction pénale ou douanière. Aucun intérêt de l'État n'imposait, dans le cas d'espèce, et compte tenu des objets confisqués, le maintien de la confiscation. Pour l'application de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), les pièces d'or en litige constituaient bien une propriété. Un tel article, à mon sens, exige qu'en droit interne un propriétaire de bonne foi et innocent puisse rentrer en possession de ses biens.

Si même l'on reconnaît une certaine marge d'appréciation à l'État dans son système de réglementation administrative, la mesure prise et maintenue à l'encontre d'AGOSI a porté atteinte au respect de ses biens et était disproportionnée dans ses buts et ses effets.

A l'audience, le délégué de la Commission a soutenu que le contrôle judiciaire n'avait pas constitué une voie de recours suffisante aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) pour qu'AGOSI puisse faire valoir ses droits de propriétaire innocent; cette appréciation paraît pertinente. En effet, d'une part, devant la Commission le gouvernement du Royaume-Uni n'avait pas pris en compte le contrôle judiciaire s'agissant de l'épuisement

des voies de recours. D'autre part, soutenir l'argument au fond alors qu'il ne l'avait pas été au titre de l'article 26 (art. 26) au stade de la Commission paraît contradictoire, même si le Gouvernement se réservait de revenir sur ce point lors de l'examen au fond. Si la voie de recours à utiliser était tellement évidente, pourquoi n'avoir pas fait état du non-épuisement?

Au stade de la Commission et de la Cour, on observe la complexité du système procédural anglais en la matière. Celui-ci n'est pas comparable à ceux des systèmes de droit continental assurant un contrôle judiciaire ponctuel des actes administratifs au cours de procédures de contentieux administratif. Certes, au Royaume-Uni la procédure de contrôle judiciaire évolue positivement, mais elle peut rester encore énigmatique même aux yeux de juristes britanniques avertis, la rareté des décisions en la matière en étant le signe.

Le délégué de la Commission a fait également observer que le gouvernement britannique soutenait qu'il était faux de déduire de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) le principe selon lequel les biens confisqués doivent être restitués au propriétaire innocent, ce qui lui paraissait contradictoire avec l'argument du même gouvernement suivant lequel le contrôle judiciaire pouvait être jugé suffisant.

Dans sa décision sur la recevabilité de la requête (rapport, p. 44), la Commission a résumé ainsi la thèse défendue par le Gouvernement:

"Le gouvernement défendeur soutient que la société requérante n'a pas épuisé les recours effectifs à sa disposition, au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention, puisqu'elle n'a pas engagé de poursuites contre X et Y ni à raison du chèque sans provision qu'ils lui avaient remis ni à raison du contrat qu'ils avaient signé. Le gouvernement défendeur reconnaît, pour les besoins de la recevabilité, que la possibilité de contester le refus des inspecteurs des douanes d'user de la faculté offerte par l'article 288 de la loi de 1952 sur les douanes en engageant une révision judiciaire n'était pas une voie de recours que l'article 26 (art. 26) de la Convention obligeait la société requérante à exercer.

Le gouvernement défendeur soutient que ce qu'exige l'article 26 (art. 26) est qu'une voie de recours puisse porter remède au grief du requérant, que le recours vise ou non la violation alléguée de la Convention. Une action civile engagée contre X et Y aurait donc fourni à la société requérante un redressement financier, c'est-à-dire le prix prévu au contrat, auquel elle avait droit en vertu de celui-ci. Au surplus, cette voie de recours correspond à la nature de l'intérêt que la société requérante conserve sur les pièces après leur 'vente' à X et Y, et qui s'analyse en un droit contractuel à la restitution ou au paiement des pièces."

Si même cette action avait été exercée, elle était subsidiaire et ne pouvait se traduire que par d'hypothétiques dommages-intérêts, l'action civile principale restait celle exercée contre l'Administration qui détenait les pièces, pour en obtenir restitution.

Le libellé de l'article 288 de la loi de 1952 fait ressortir que le pouvoir discrétionnaire conféré aux inspecteurs des douanes est des plus larges. Dans le cas AGOSI, à aucun moment l'Administration n'a voulu restituer.

Or la prééminence du droit veut "qu'une immixtion des autorités dans les droits des individus puisse subir un contrôle efficace (...). Il en est spécialement ainsi lorsque (...) la loi investit l'exécutif d'amples pouvoirs discrétionnaires" (arrêt *Silver et autres* du 25 mars 1983, série A n° 61, p. 34, par. 90).

Il ne ressort pas clairement des précédents que le contrôle judiciaire (judicial review) pouvait s'exercer utilement, si même il ne se trouvait pas déjà de la compétence des juridictions saisies en dernier ressort. Le titre 53 du Guide de la pratique de la Cour suprême souligne la difficulté d'emploi du contrôle judiciaire. Les inspecteurs des douanes, le 1er mai 1980, avaient répondu qu'ils n'étaient pas disposés à faire usage de la faculté de restituer les pièces aux termes de l'article 288 de la loi de 1952, alors qu'AGOSI avait réclamé cette restitution en se prévalant aussi des principes généraux du droit anglais, et que devant la High Court, AGOSI à nouveau demandait une telle restitution en vain.

Si les normes du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) ne s'appliquent pas s'agissant des fraudeurs, il n'en va pas de même s'agissant de propriétaires non fraudeurs.

Il y avait donc bien, selon moi, violation des dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

Sur l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention

Indépendamment de l'application de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) se posait le problème de la violation de l'article 6 (art. 6) de la Convention. La Commission ne l'a pas retenu car elle concluait à la violation du Protocole n° 1 (P1).

La procédure pénale avait été engagée contre les auteurs de l'importation. Le représentant légal d'AGOSI n'était pas poursuivi; il était même appelé comme témoin. Sa revendication ne s'exerçait pas dans le cadre de la procédure pénale, à laquelle il n'était pas "partie" au sens procédural. Au contraire, ses demandes en revendication et en restitution des pièces d'or dont il était propriétaire légitime aux termes du contrat d'origine et du droit interne concernaient bien des "droits et obligations de caractère civil", au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Dès lors, les règles du "procès équitable" devaient s'appliquer. Or, d'une part, AGOSI n'a pu faire valoir effectivement ses droits au cours d'un procès civil ou administratif contradictoire statuant sur l'objet de sa requête. D'autre part, la voie du contrôle judiciaire des décisions des douanes n'était pas ouverte effectivement; en tout cas, le contrôle judiciaire éventuel n'avait pas une portée suffisante et ne répondait pas aux exigences de la sécurité juridique.

Le Gouvernement, au stade de la recevabilité, avait évoqué une éventuelle action d'AGOSI contre X et Y, mais une telle action se serait heurtée à des obstacles insurmontables, outre l'insolvabilité de X et de Y.

Au surplus, l'action civile adéquate était bien l'action en restitution contre les douanes.

Si les douanes avaient poursuivi au pénal, pour prétendue complicité, le dirigeant d'AGOSI, celui-ci aurait bénéficié d'un procès équitable. Mais puisque les douanes n'avaient pas de charges contre AGOSI, il est inéquitable de fermer le recours civil ou de ne pas respecter les règles de l'article 6 (art. 6) applicables aux "droits et obligations de caractère civil", incontestablement en cause dans le cas d'espèce. On aboutit au maintien d'une sanction administrative prise par les douanes, et non motivée par une culpabilité quelconque d'AGOSI. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) implique bien que l'on ne saurait, sous couvert de transfert de compétences et de qualifications, priver le justiciable des garanties normales de la procédure correspondant à l'objet de celle-ci. L'arrêt Öztürk de la Cour européenne est bien dans cette ligne. L'État qui par son organisation judiciaire n'a pas exercé de poursuites contre une personne, ne peut priver celle-ci des garanties de l'article 6 (art. 6) sous prétexte qu'il n'y aurait pas eu de procès pénal, et en même temps faire obstacle au procès civil. Ainsi, AGOSI n'a pu être admise à prouver son innocence au plan pénal, ni à se justifier au plan civil. Elle s'est trouvée moins bien traitée dans son affaire que ne l'a été l'auteur de l'infraction.

Le recours extraordinaire du contrôle judiciaire, en l'état du droit et des précédents d'avant 1985, ne peut, à mon sens, être retenu comme motif pour considérer qu'AGOSI n'avait pas bénéficié des garanties exigées par la Convention parce qu'elle n'avait pas exercé un tel recours. Il y avait donc selon moi violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).