

En l'affaire Air Canada c. Royaume-Uni (1),

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 A (2), en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. Ryssdal, président,
F. Gölcüklü,
F. Matscher,
B. Walsh,
C. Russo,
A. Spielmann,
S.K. Martens,
R. Pekkanen,
Sir John Freeland,

ainsi que de M. H. Petzold, greffier,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 23 novembre 1994 et 26 avril 1995,

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

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 9/1994/456/537. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.
2. Le règlement A s'applique à toutes les affaires déférées à la Cour avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 9 (P9) et, depuis celle-ci, aux seules affaires concernant les Etats non liés par ledit Protocole (P9). Il correspond au règlement entré en vigueur le 1er janvier 1983 et amendé à plusieurs reprises depuis lors.

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 11 mars 1994, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. À son origine se trouve une requête (n° 18465/91) dirigée contre le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et dont Air Canada, société de droit canadien et enregistrée au Royaume-Uni comme société étrangère, avait saisi la Commission le 2 mai 1991 en vertu de l'article 25 (art. 25).

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration britannique reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 (art. 6) de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement A, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné ses conseils (article 30).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit Sir John Freeland, juge élu de nationalité britannique (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement A). Le 24 mars 1994, celui-ci a

tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. F. Gölcüklü, M. F. Matscher, M. B. Walsh, M. C. Russo, M. A. Spielmann, M. S.K. Martens et M. R. Pekkanen, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement A) (art. 43).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement A), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement britannique ("le Gouvernement"), les conseils de la requérante et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence le 11 mai 1994, le greffier a reçu les mémoires respectifs de la requérante et du Gouvernement les 29 août et 2 septembre 1994. Le 6 octobre 1994, le secrétaire de la Commission a indiqué que le délégué s'exprimerait en plaidoirie.

5. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 21 novembre 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. M.R. Eaton, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth, agent,
D. Pannick, QC, conseil,
M. Maynard, service des douanes, conseillers;
W. Parker, service des douanes,

- pour la Commission

Sir Basil Hall, délégué;

- pour le requérant

MM. R. Webb, QC, conseil,
D. Clark, solicitor.

La Cour a entendu en leurs déclarations Sir Basil Hall, M. Webb et M. Pannick, ainsi que des réponses aux questions du président et d'un autre juge.

EN FAIT

I. Les circonstances de l'espèce

A. Contexte du litige

6. De 1983 à 1987, plusieurs incidents susciteront des préoccupations quant à l'efficacité des dispositifs de sécurité de la société requérante à l'aéroport d'Heathrow, à Londres:

1) Entre novembre 1983 et septembre 1984, plusieurs conteneurs, dont les services des douanes (Customs and Excise) pensaient qu'ils renfermaient de la drogue, disparurent du hangar de transit d'Air Canada.

2) En mars 1986, 809 kg de résine de cannabis furent découverts dans un conteneur en provenance de l'Inde (New Delhi).

3) En mai 1986, un conteneur en provenance de Thaïlande, qui avait été soustrait à la zone contrôlée, fut intercepté et l'on y découvrit 300 kg de résine de cannabis. Deux membres du personnel d'Air Canada furent, par la suite, reconnus coupables d'infractions liées à l'importation de résine de cannabis.

4) Le 11 juin 1986, les services des douanes écrivirent au responsable du centre de fret de la société requérante, afin de lui exprimer leurs préoccupations au sujet de l'entrée en contrebande de grandes quantités de drogue dans le pays avec l'assistance du personnel d'Air Canada. Dans sa réponse, celle-ci s'engagea à améliorer sa sécurité.

5) Le 15 décembre 1986, les services des douanes écrivirent à tous les responsables des compagnies aériennes aux aéroports de Heathrow et Gatwick, pour les avertir des sanctions qu'ils encourraient si des importations illégales étaient découvertes à bord de leurs appareils. La lettre précisait notamment que dans l'hypothèse où un avion servirait au transport d'une marchandise confiscable, les inspecteurs des douanes "envisager[ai]ent d'user des pouvoirs dont la loi les investit, y compris ceux de saisir et confisquer l'appareil ou, à défaut, d'imposer des sanctions pécuniaires".

6) Le 31 décembre 1986, les services des douanes écrivirent de nouveau à la société requérante pour l'informer qu'ils prélèveraient 2 000 livres sterling ("GBP") sur sa caution, en application de l'article 152 de la loi de 1979 sur les douanes (Customs and Excise Management Act, "la loi de 1979") à raison de précédents manquements à la sécurité.

7) Entre novembre 1986 et janvier 1987, un autre conteneur fut enlevé du hangar de transit d'Air Canada sans autorisation du service compétent et un laps de temps considérable s'écoula avant que la société requérante n'en avisât les douanes. Il fut décidé de retenir 5 000 GBP sur la caution d'Air Canada.

B. Découverte d'une cargaison de résine de cannabis

7. Le 26 avril 1987, un avion Tristar, propriété de la société requérante et exploité par elle, d'une valeur supérieure à 60 millions de livres, atterrit à l'aéroport d'Heathrow à Londres, où il débarqua des marchandises, dont un conteneur qui, à son ouverture, se révéla renfermer 331 kg de résine de cannabis, estimés à 800 000 GBP. Le numéro de la lettre de transport aérien du conteneur était faux, le système informatique fret ne disposait d'aucune donnée sur le conteneur et aucune lettre de transport aérien n'avait été établie et envoyée au sujet de celui-ci.

L'avion empruntait une ligne programmée et régulière depuis Singapour et se dirigeait vers Toronto avec escale à Bombay et Heathrow. Il transportait tant des passagers payants que des marchandises.

C. Action des inspecteurs des douanes

8. Le 1er mai 1987 au matin, des inspecteurs des douanes ("les inspecteurs"), en vertu des pouvoirs que leur conférait l'article 139 par. 1 de la loi de 1979, saisirent l'appareil, confiscable selon eux au regard de l'article 141 par. 1 de ladite loi. Les passagers attendaient l'embarquement.

9. Le même jour, dans l'exercice des pouvoirs prévus à l'article 139 par. 5 de la loi de 1979 et au paragraphe 16 de l'annexe 3 à celle-ci, les inspecteurs restituèrent l'avion à la société requérante moyennant paiement d'une peine pécuniaire, à savoir une traite de 50 000 GBP.

10. A l'époque, on n'indiqua nullement à la société requérante pourquoi l'on avait décidé de saisir l'avion ou d'imposer la peine. C'est seulement au cours de la procédure devant la Commission européenne des Droits de l'Homme que le Gouvernement a avancé les problèmes de sécurité antérieurs (paragraphe 6 ci-dessus) comme explication des mesures prises par les inspecteurs.

D. Procédure devant la High Court

11. Le 20 mai 1987, la société requérante déposa un recours par lequel elle contestait que l'avion fût confiscable. Les inspecteurs engagèrent en conséquence une action en confiscation devant la High Court afin qu'elle confirmât notamment que l'avion était confiscable au moment de la saisie conformément au paragraphe 6 de l'annexe 3 (paragraphe 18 ci-dessous).

12. Le 18 juin 1988, un Master de la High Court rendit une ordonnance dont les termes étaient acceptés par les parties et selon laquelle il y avait lieu de statuer sur les questions préjudiciales ci-après:

"1) Les faits suivants: a) la découverte de résine de cannabis dans le conteneur ULD6075AC et b) le transport par l'appareil dont il s'agit de ce conteneur sur le vol AC859 du 26 avril 1987 constituaient-ils à eux seuls une "utilisation de l'avion pour le transport d'une marchandise confiscable" au sens de l'article 141 par. 1 a) de la loi de 1979 sur les douanes, de nature à en justifier la saisie ultérieure le 1er mai 1987?

2) Les défendeurs ont-ils un moyen de défense à opposer aux plaignants [les inspecteurs] dans la présente action s'ils établissent qu'ils ignoraient que le conteneur susvisé renfermait de la résine de cannabis et n'avaient pas témoigné d'insouciance en ce qu'ils n'en avaient pas découvert le contenu?

3) Les défendeurs ont-ils un moyen de défense à opposer aux plaignants dans la présente action s'ils établissent qu'ils n'auraient pu, en témoignant d'une vigilance raisonnable, découvrir que du cannabis avait été dissimulé et caché ou était transporté dans le conteneur et que l'exercice d'une vigilance raisonnable n'aurait pu empêcher la dissimulation dans le conteneur?

4) Est-il nécessaire que les plaignants prouvent dans cette instance:

i. que les défendeurs savaient ou auraient dû savoir que de la résine de cannabis se trouvait à bord de l'avion le 26 avril 1987 et/ou

ii. que l'avion n'effectuait pas un voyage régulièrement programmé et licite?"

13. Le 7 novembre 1988, le juge Tucker, prononçant le jugement de la High Court (Weekly Law Reports 1989, vol. 2, p. 589), conclut en ces termes:

"Je ne pense pas que le rédacteur de la loi de 1979 avait à l'esprit la situation dont nous avons à connaître. Je ne puis croire que le parlement entendait que l'exploitant innocent et de bonne foi d'un avion présentant un grand intérêt sur un vol international programmé encoure le risque de voir ledit avion confisqué si, à son insu et sans aucune insouciance de sa part, une personne mal intentionnée introduit à bord de l'avion des marchandises en contrebande ou dont la distribution est interdite."

Il statua ainsi sur les questions préjudiciales:

"1. Non. A eux seuls ces faits ne constituent pas une "utilisation de l'avion pour le transport d'une marchandise

confiscable".

2. Oui. C'est un moyen de défense.
3. Oui. C'est un moyen de défense.
4. Il est nécessaire que les plaignants prouvent dans la présente instance:

i) que les défendeurs savaient ou auraient dû savoir que de la résine de cannabis se trouvait à bord de l'avion le 26 avril 1987; ou (mais non et)

ii) que l'avion ne faisait pas un voyage régulièrement programmé et licite."

E. Procédure devant la Court of Appeal

14. Le 14 juin 1990, la Court of Appeal infirma la décision de la High Court (Customs and Excise Commissioners v. Air Canada, Queen's Bench Division 1991, vol. 2, p. 446). Lord Justice Purchas dit ceci (pp. 467-468):

"La formulation de l'article 141 est, selon moi, claire et sans ambiguïté et n'autorise aucune implication ou interprétation évocatrice d'un élément équivalant à l'intention criminelle (*mens rea*) et ne concerne aucunement une personne au sens le plus large du terme, qu'il s'agisse d'un utilisateur, d'un propriétaire ou d'un détenteur, mais est liée exclusivement à l'utilisation de 'la chose' pour l'exécution de l'infraction qui a rendu les biens confiscables. (...) Selon moi, les circonstances atténuantes prévues à l'article 152 et au paragraphe 16 de l'annexe 3 révèlent clairement que le parlement se proposait de laisser aux inspecteurs [certains] éléments d'appréciation. En outre, l'exercice de ce pouvoir d'appréciation sera facilement susceptible de contrôle judiciaire en vertu du titre 53 du règlement de la Cour suprême. (...) Je me bornerai à relever qu'il se peut qu'il y ait des arguments valables à invoquer pour exclure les avions à réaction intercontinentaux ou gros porteurs volant sur des lignes régulières du champ d'application de l'article 141 par. 1 dans la même mesure que les navires dépassant une certaine taille ont été exclus et de les faire tomber sous l'empire de l'article 142 (...)"

Les réponses aux questions préjudiciales furent celles-ci:

1. Oui
2. Non
3. Non
4. Non

15. Bien que la Court of Appeal ait prononcé la confiscation de l'appareil, Air Canada ne se trouva pas dépossédée de celui-ci puisqu'elle avait versé la somme exigée pour la restitution de l'avion (voir le paragraphe 7 de l'annexe 3 au paragraphe 19 in fine ci-dessous).

16. Dans son arrêt, Lord Justice Purchas ajouta (pp. 464 et 467):

"Au nom d'Air Canada, M. Webb, s'appuyant sur la jurisprudence susmentionnée, a présenté les arguments suivants: (...) sinon par sa forme, du moins par ses effets, l'article 141 constituerait une disposition pénale en vertu de laquelle des peines sévères pourraient être infligées en pratique au détenteur ou propriétaire de navires ou d'avions particulièrement gros; dès lors, conformément aux arrêts cités,

cet article impliquerait pour les inspecteurs des douanes l'obligation d'établir, lors de la procédure en confiscation, l'existence, chez les agents ou employés de la compagnie aérienne, d'une certaine forme de conscience correspondant à la présomption d'intention criminelle des dispositions pénales.

(...)

Pour moi, la réponse à cette thèse, qui en démontre l'inexactitude, est que le procès sur lequel débouchent les articles 141 par. 1 et 139 et l'annexe 3 est, par définition, un procès civil. Cela n'empêcherait pas cette disposition d'être, par nature, pénale si tous les autres éléments militaient en ce sens. La seule formulation ne serait pas nécessairement déterminante encore que la procédure devant les tribunaux civils exposée à l'annexe 3 doive jouer un grand rôle. Toute discussion devient toutefois inutile au vu de la jurisprudence antérieure (...) [selon laquelle] l'article 141 et ceux qui l'ont précédé dans les lois de 1952 et de 1876 aboutissent à un procès in rem contre tout véhicule, conteneur ou objet similaire utilisé en fait lors de l'opération de contrebande (...)"

Lord Justice Balcombe et Sir David Croom-Johnson convinrent que l'article 141 par. 1 ne créait pas d'infraction pénale (pp. 468 et 469).

17. La Court of Appeal à cette occasion puis, le 7 novembre 1990, la Chambre des lords refusèrent l'autorisation de saisir cette dernière.

II. Droit et pratique internes pertinents

A. Loi de 1979 sur les douanes

18. Confiscabilité

Article 141 par. 1

"(...) lorsqu'un bien devient confiscable en vertu des lois sur les douanes -

a) tout navire, avion, véhicule, animal, conteneur (y compris tout article faisant partie des bagages des passagers) ou toute autre chose utilisée pour le transport, la manutention, le dépôt ou la dissimulation du bien confiscable, soit au moment où il était devenu confiscable, soit dans le but de commettre l'infraction qui l'a ensuite rendu confiscable (...) est également confiscable."

Annexe 3, paragraphe 6

"En cas de notification régulière d'un recours relatif à un bien conformément aux [paragraphes 3 et 4 ci-dessus], les inspecteurs engagent une procédure tendant à la confiscation judiciaire de l'objet du litige, et si le tribunal estime que ce bien était confiscable à l'époque de la saisie, il en prononce la confiscation."

19. Pouvoirs des inspecteurs après la saisie

Article 139 par. 5

"Sous réserve des paragraphes 3 et 4 et de l'annexe 3 à [la] loi, il y a lieu de traiter tout bien saisi ou retenu en vertu des lois sur les douanes, en attendant qu'il soit statué sur sa confiscation ou sur l'usage qu'il convient d'en faire et,

en cas de confiscation judiciaire ou si l'on estime qu'il aurait dû y avoir confiscation, il y a lieu d'en disposer selon les modalités fixées par les inspecteurs."

Article 152

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

- a) surseoir, suspendre ou régler à l'amiable toute procédure relative à une infraction ou tendant à la confiscation judiciaire de tout bien en vertu des lois sur les douanes; ou
- b) restituer, sous réserve des conditions qu'ils jugeraient adéquates, tout bien confisqué ou saisi en vertu de ces lois; ou
- c) après le jugement, atténuer ou rapporter toute sanction pécuniaire infligée au titre de ces lois (...)"

Annexe 3, paragraphe 16

"Lorsqu'il y a eu saisie au motif que l'objet était confiscable, les inspecteurs peuvent à tout moment, s'ils le jugent bon et nonobstant le fait qu'il n'y a pas encore eu confiscation judiciaire ou si l'on estime qu'il n'y a pas encore eu pareille confiscation

- a) le livrer à tout demandeur moyennant paiement à eux de toute somme qu'ils jugeraient adéquate, mais ne dépassant pas, à leur avis, la valeur de l'objet, y compris tous droits ou taxes exigibles qui n'auraient pas été acquittés (...)"

Annexe 3, paragraphe 7

"Lorsque la confiscation judiciaire d'un objet est prononcée ou passe pour avoir été prononcée conformément au paragraphe 5 ou au paragraphe 6 (...), sans préjudice de la remise ou de la vente de l'objet par les inspecteurs des douanes en application du paragraphe 16 (...), la confiscation prend effet à la date où l'objet est devenu confiscable."

B. Contrôle judiciaire

20. L'exercice des pouvoirs dont les inspecteurs des douanes se trouvent investis est susceptible de contrôle judiciaire. Les trois motifs traditionnels de pareil contrôle tels que Lord Diplock les a décrits dans l'affaire Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service (Appeal Cases 1985, p. 375 - Chambre des lords) sont l'illégalité, l'irrationalité et l'irrégularité procédurale.

Par "illégalité" on entend que le décideur doit interpréter correctement les normes juridiques régissant son pouvoir de décision et leur donner effet.

L'"irrationalité" - ou ce que l'on désigne souvent par l'expression "attitude déraisonnable selon Wednesbury" ("Wednesbury unreasonableness") - vaut pour une décision qui défie de manière si flagrante la logique ou les principes moraux communément admis que nulle personne sensée n'aurait pu la prendre après avoir réfléchi au problème.

"L'irrégularité procédurale" couvre l'inobservation des règles fondamentales de la justice naturelle ou le défaut d'équité, en matière de procédure, envers la personne que concernera la décision, de même que l'inobservation de règles de procédure expressément énoncées, même

lorsque pareil manquement n'implique aucun déni de justice naturelle.

21. Dans l'affaire R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind (Appeal Cases 1991, vol. 1, p. 696), la Chambre des lords a dit que le défaut de proportionnalité ne passe pas d'habitude pour un motif distinct de contrôle en droit administratif anglais.

Lord Ackner, tout en considérant qu'une décision administrative souffrant d'un manque total de proportionnalité serait déraisonnable au sens de la jurisprudence Wednesbury, indiqua que tant que le parlement n'avait pas intégré la Convention au droit interne, les cours et tribunaux britanniques n'avaient aucune base pour suivre la théorie de la proportionnalité appliquée par la Cour européenne des Droits de l'Homme (pp. 762-763).

Lord Lowry cita (à la page 767), pour l'approuver, un extrait de Halsbury's Laws of England (vol. 1 (1), paragraphe 78):

"Proportionnalité: les tribunaux annuleront tout exercice du pouvoir discrétionnaire ne présentant pas un rapport raisonnable entre l'objectif poursuivi et les moyens employés à cette fin ou débouchant sur des sanctions prises par les autorités administratives ou les tribunaux inférieurs sans commune proportion avec la faute en cause. Le principe de proportionnalité est un principe bien établi du droit européen et les juridictions anglaises l'appliquent lorsque le droit européen est applicable en droit interne. Ce principe est encore à l'état d'ébauche en droit anglais; le défaut de proportionnalité n'y constitue pas normalement un moyen distinct de contrôle judiciaire mais il représente un indice du caractère manifestement déraisonnable [de la décision]."

22. Le contrôle judiciaire de décisions des inspecteurs des douanes a été demandé dans deux affaires. Dans R. v. Commissioners of Customs and Excise, ex parte Haworth (jugement du 17 juillet 1985), la High Court a estimé que les inspecteurs n'avaient pas agi d'une manière raisonnable en ce qu'ils n'avaient fourni au propriétaire des biens saisis lors d'une tentative de contrebande ni les informations nécessaires sur les faits retenus contre lui ni l'occasion de les discuter.

De même, dans R. v. Commissioners of Customs and Excise, ex parte Tsahl (jugement du 11 décembre 1989), la High Court a invité les inspecteurs à prendre comme date d'évaluation des diamants qu'ils avaient saisis, non la date de l'importation mais celle de la restitution pour déterminer le montant à verser en vue de cette dernière.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

23. La société requérante a saisi la Commission (requête n° 18465/91) le 2 mai 1991. Elle voyait dans la saisie de son avion et la restitution ultérieure de celui-ci sous condition une atteinte à son droit au respect de ses biens garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Elle prétendait en outre que la procédure litigieuse ne répondait pas aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

24. La Commission a retenu la requête le 1er avril 1993. Dans son rapport du 30 novembre 1993 (article 31) (art. 31), elle conclut, par neuf voix contre cinq, à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et, par huit voix contre six, à la non-violation de l'article 6 (art. 6).

25. Le texte intégral de son avis et des opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt (1).

1. Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 316-A de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

26. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour à dire et déclarer que les faits ne révèlent aucune violation des droits de la requérante tels que les garantissent les articles 1 du Protocole n° 1 et 6 de la Convention (P1-1, art. 6).

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

27. La société requérante voit dans la saisie de son avion et dans l'obligation qui lui a été faite ultérieurement de verser 50 000 GBP afin de le recouvrer, une ingérence injustifiée dans le droit au respect de ses biens, au mépris de 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 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."

28. Il ne prête pas à controverse entre les comparants que les faits dénoncés constituaient une ingérence dans le droit de la requérante au respect de ses biens. Ils sont en revanche en désaccord sur le point de savoir s'il y a eu privation de propriété au regard du premier alinéa (P1-1) ou réglementation de l'usage des biens au regard du second (P1-1).

A. La règle applicable

29. La Cour rappelle que l'article 1 (P1-1) garantit en substance le droit de propriété et contient trois normes distinctes: la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa (P1-1) et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa (P1-1), vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa (P1-1), elle reconnaît aux Etats contractants le droit de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou d'assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

30. 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 (voir, entre autres, l'arrêt AGOSI c. Royaume-Uni du 24 octobre 1986, série A n° 108, p. 17, par. 48).

31. La requérante estime avoir été privée, quoique temporairement, de son avion, puis, définitivement, des 50 000 GBP qu'elle a dû verser pour pouvoir recouvrer son appareil. Il y aurait donc eu privation de propriété.

32. Pour le Gouvernement, rejoint par la Commission, il ne s'agit pas d'une affaire de privation de propriété puisqu'il n'y a eu aucun transfert de la propriété de l'avion. La saisie et la demande de paiement doivent passer pour relever du système de réglementation de l'usage d'un appareil employé pour l'importation de drogues prohibées.

33. La Cour partage cette manière de voir. Elle relève, en premier lieu, que la saisie de l'avion a constitué une restriction temporaire à son utilisation et n'a pas entraîné de transfert de propriété; en second lieu, la décision de la Court of Appeal prononçant la confiscation du bien n'a pas eu pour effet de priver Air Canada de la propriété puisque la somme exigée pour la restitution de l'appareil avait été versée (paragraphe 15 ci-dessus).

34. En outre, le régime de la législation laisse apparaître que la remise de l'appareil sous condition du versement d'une somme d'argent constituait en fait une mesure prise en application d'une politique tendant à empêcher les avions d'introduire au Royaume-Uni entre autres des drogues prohibées. Comme telle, elle relevait de la réglementation de l'usage de biens. Dès lors s'applique en l'espèce le second alinéa de l'article 1 (P1-1) (voir, mutatis mutandis, l'arrêt AGOSI précité, p. 17, par. 51).

B. Observation des exigences du second alinéa

35. Il reste à déterminer si l'ingérence dans les droits de propriété de la requérante se conciliait avec le droit que le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) reconnaît à l'Etat "de mettre en vigueur les lois qu'il (...) juge (...) nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général".

36. Selon la jurisprudence bien établie de la Cour, le second alinéa de l'article 1 (P1-1) doit s'interpréter à la lumière du principe énoncé à la première phrase de l'article (P1-1) (voir, en dernier lieu, l'arrêt Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH c. Pays-Bas du 23 février 1995, série A n° 306-B, p. 49, par. 62). Par conséquent, toute ingérence doit ménager un "juste équilibre" entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la protection des droits fondamentaux de l'individu. Le souci de réaliser cet équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 (P1-1) tout entier, y compris dans son second alinéa; dès lors, il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

37. A cet égard, la requérante considère que l'ingérence dans ses droits de propriété ne se justifiait pas sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). D'abord, selon elle, le pouvoir de confisquer l'appareil et de subordonner sa restitution à un versement ne dépendait pas de la preuve que le propriétaire, l'exploitant ou la compagnie aérienne avaient commis une faute. Elle relève d'ailleurs que l'action intentée devant les juridictions britanniques a été menée à partir de prémisses convenues entre les parties et d'après lesquelles il n'y avait pas eu faute de la part d'Air Canada.

En deuxième lieu, les pouvoirs dont il s'agit auraient été exercés sans audience devant un organe judiciaire. En particulier, il n'aurait existé aucune garantie légale suffisante pour protéger Air Canada contre l'usage du pouvoir d'appréciation des agents des douanes.

Enfin, la saisie temporaire de l'appareil, de même que l'obligation de verser 50 000 GBP, serait disproportionnée à tout manquement éventuel.

38. Le Gouvernement affirme que de bonnes raisons d'intérêt général justifiaient les mesures prises par les inspecteurs en l'occurrence. A de précédentes occasions, les dispositifs insuffisants d'Air Canada

auraient permis le transport de drogues dangereuses. Elle aurait failli à sa promesse d'améliorer la situation. Les événements ayant conduit à la saisie de l'appareil auraient résulté de très graves lacunes en matière de sécurité (paragraphe 6 ci-dessus). De plus, il conviendrait de noter qu'après les incidents en cause, il n'y a plus eu de problèmes de sécurité avec Air Canada. Les inspecteurs auraient ainsi agi dans le cadre de la marge d'appréciation que leur reconnaît le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) afin d'inciter la société requérante à adopter des normes de sécurité plus rigoureuses.

En outre, si Air Canada estimait que la décision d'exiger le versement d'une somme d'argent n'avait aucune base raisonnable ou qu'il y avait eu abus de pouvoir, elle aurait pu contester l'exercice du pouvoir d'appréciation des inspecteurs en demandant le contrôle judiciaire. Dans cette hypothèse, les juridictions auraient pu connaître tant des questions de fait que de droit. De surcroît, de par la législation existante (paragraphes 20-22 ci-dessus), les inspecteurs auraient été tenus de motiver leurs actes.

En somme, selon le Gouvernement, un juste équilibre aurait été ménagé en l'occurrence.

39. La Commission considère elle aussi qu'Air Canada aurait pu intenter une procédure de contrôle judiciaire et que les mesures prises étaient proportionnées au but recherché, à savoir réglementer l'usage de l'appareil ayant servi à l'importation de drogues prohibées.

40. La Cour note d'abord qu'il ressort clairement de la décision de la Court of Appeal que la saisie de l'avion comme l'obligation du versement, en l'absence d'un constat de faute ou de négligence dans le chef de la société requérante, se conciliaient avec les dispositions pertinentes de la loi de 1979 (paragraphes 18-19 ci-dessus).

41. L'ampleur des pouvoirs de confiscation dont l'article 141 par. 1 de la loi investit les inspecteurs est certes frappante; la saisie de l'appareil de la requérante et sa restitution sous condition de paiement constituaient incontestablement des mesures exceptionnelles dont on a usé afin de voir améliorer les dispositifs de sécurité de la compagnie. Ces mesures furent prises après la découverte d'un conteneur dont l'affrètement comportait diverses irrégularités en matière de transport et renfermant 331 kg de résine de cannabis (paragraphe 7 ci-dessus). D'ailleurs, cet incident était le dernier en date d'une longue série de manquements prétenus à la sécurité qui avaient été signalés à Air Canada et avaient permis l'importation illégale de drogue au Royaume-Uni entre 1983 et 1987 (paragraphe 6 ci-dessus). Notamment, une lettre des inspecteurs du 15 décembre 1986 avait averti Air Canada - ainsi que d'autres exploitants - que, en cas de transport de marchandises prohibées, ils envisageraient d'exercer les pouvoirs prévus par la loi de 1979, y compris la saisie et la confiscation de l'appareil.

42. Dans ce contexte, les mesures litigieuses caderaient sans aucun tout avec l'intérêt général qu'il y a à combattre le trafic international de la drogue.

43. La requérante prétend toutefois qu'à l'époque des événements dont elle tire grief, les inspecteurs n'avaient avancé aucune raison pour justifier leur action et qu'ils ont été en fait juge et partie. Ce serait seulement au cours de la procédure devant la Commission qu'auraient été mentionnés des manquements antérieurs à la sécurité (paragraphe 10 ci-dessus).

44. La Cour ne saurait accueillir cette thèse. Elle relève qu'Air Canada avait la faculté d'introduire un recours en contrôle judiciaire pour contester l'absence de motivation, par les inspecteurs, de la saisie de l'appareil, ou même de faire valoir que leurs actes

s'analysaient en un abus de pouvoir. Bien que ce recours ne constitue pas un appel sur le bien-fondé de la cause, la Cour a déjà noté dans son arrêt AGOSI (loc. cit., pp. 20-21, paras. 59-60) l'existence et la portée suffisante de ce recours quant à l'exercice de la latitude dont usent les inspecteurs dans l'exercice des pouvoirs que la loi leur reconnaît.

Par ailleurs, si l'indication d'emblée des motifs aurait permis de clarifier la situation, la requérante ne pouvait sérieusement douter des raisons de la décision des inspecteurs, vu les nombreux incidents tenant aux divers manquements à la sécurité et aux irrégularités qui s'étaient produits dans le passé (paragraphe 6 ci-dessus) - incidents qu'elle n'a pas cherché à contester dans la procédure devant la Cour - et la lettre d'avertissement des inspecteurs envoyée entre autres à Air Canada pour signaler que la saisie d'un appareil pouvait s'envisager (paragraphe 6, point 5, ci-dessus).

45. La requérante prétend ensuite que le recours en contrôle judiciaire permettait seulement aux tribunaux d'examiner le "caractère raisonnable" de l'exercice du pouvoir d'appréciation. Elle souligne que, selon eux, le principe de la proportionnalité ne fait pas partie du droit anglais (paragraphe 21 ci-dessus).

46. La Cour rappelle qu'en une précédente occasion, elle est parvenue à la conclusion que le contrôle judiciaire revêt en droit anglais une portée suffisante pour remplir l'exigence du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). En particulier, les juridictions internes peuvent dire que l'exercice du pouvoir d'appréciation des inspecteurs était illégitime aux motifs qu'il était entaché d'illégalité, d'irrationalité ou d'irrégularité procédurale (voir le paragraphe 20 ci-dessus et l'arrêt AGOSI précité, *ibidem*).

D'ailleurs, dans certains cas, les tribunaux ont estimé que les inspecteurs avaient usé de manière déraisonnable des pouvoirs que leur confère la loi de 1979 (paragraphe 22 ci-dessus).

Il n'existe aucune raison de conclure différemment sur ce point en l'espèce nonobstant l'exclusion relative du principe de la proportionnalité comme motif distinct de contrôle (paragraphe 21 ci-dessus).

47. Enfin, vu la grande quantité de cannabis découverte dans le conteneur, sa valeur marchande (paragraphe 7 ci-dessus) ainsi que la valeur de l'appareil saisi, la Cour ne tient pas la condition de verser 50 000 GBP pour disproportionnée à l'objectif poursuivi, à savoir la prévention de l'importation de drogues prohibées au Royaume-Uni.

48. Compte tenu de ce qui précède, ainsi que de la marge d'appréciation de l'Etat en la matière, la Cour estime que, dans les circonstances de l'espèce, un juste équilibre a été réalisé. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1) DE LA CONVENTION

49. La requérante prétend de plus avoir en réalité fait l'objet d'une sanction pénale. En ordre subsidiaire, la saisie de l'appareil reviendrait à une décision, sans instance judiciaire, sur les droits et obligations de caractère civil de la compagnie, au mépris de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), dont les passages pertinents sont ainsi libellés:

"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 (...)"

A. Applicabilité

1. Accusation en matière pénale

50. Selon Air Canada, les inspecteurs lui auraient en réalité infligé une amende et ni l'action en confiscation ni la possibilité théorique d'un contrôle judiciaire ne rempliraient les exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

51. Le Gouvernement, rejoint par la Commission, relève en revanche qu'en droit interne aucune accusation en matière pénale n'a été portée contre la requérante et que les juridictions répressives ne sont pas intervenues dans cette cause.

52. La Cour soucrit à l'observation du Gouvernement. Il faut noter aussi que la Court of Appeal a expressément rejeté l'argument du conseil d'Air Canada d'après lequel l'article 141 de la loi de 1979 revenait à une disposition pénale (paragraphe 16 ci-dessus). Sur ce point, la Court of Appeal a souligné que la qualification des dispositions pertinentes de "civiles" ne l'empêchait pas d'y voir en réalité une disposition "pénale" par nature. Elle a toutefois résolu la question en se référant à la jurisprudence antérieure et selon laquelle l'article 141 prévoyait une procédure *in rem* contre, entre autres, tout véhicule servant à des fins de contrebande.

La Cour en a elle aussi la conviction, pour les mêmes raisons.

De plus, les éléments mentionnés plus haut - l'absence d'une accusation en matière pénale ou d'une disposition "pénale" par nature comme la circonstance que les tribunaux répressifs ne sont pas intervenus - combinés avec le fait qu'il n'y a eu aucune menace de procédure pénale dans l'hypothèse où la compagnie n'obtempérerait pas, suffisent à distinguer la présente cause de l'affaire Deweer c. Belgique (arrêt du 27 février 1980, série A n° 35), dans laquelle le requérant avait été tenu de verser une certaine somme, sous peine de voir son commerce fermé provisoirement, s'il voulait éviter des poursuites pénales.

53. La Cour rappelle aussi que dans l'affaire AGOSI (loc. cit.), la requérante avait présenté un argument analogue. A cette occasion, la Cour avait estimé que la confiscation des biens en question par le tribunal interne découlait du délit de contrebande commis par une autre partie et que des poursuites pénales, relatives à cette infraction, n'avaient pas été ouvertes contre AGOSI. Celle-ci avait certes pâti, dans ses droits patrimoniaux, de ces mesures, mais on ne pouvait en conclure pour autant qu'elle eût fait l'objet d'une "accusation en matière pénale" aux fins de l'article 6 (art. 6) (loc. cit., p. 22, paras. 65-66).

54. Compte tenu de ce que, contrairement à AGOSI, la société requérante a dû verser une certaine somme et que son bien n'a pas été confisqué, la Cour entend adopter la même position.

55. Les faits dénoncés n'impliquaient donc pas une décision sur "une accusation en matière pénale".

2. Droits et obligations de caractère civil

56. Les comparants ne nient pas que la présente affaire a trait à une contestation relative aux droits de caractère civil de la société requérante.

Vu sa jurisprudence constante, la Cour n'aperçoit aucune raison de s'écartier de cette position (arrêt Editions Périscope c. France du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 66, par. 40).

B. Observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

57. La requérante prétend en outre que les procédures prévues par la loi de 1979 ont décidé de ses droits et obligations de caractère civil. Elle affirme sur ce point également que ni l'action en confiscation ni le recours du contrôle judiciaire ne cadreraient avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1). En particulier, la proportionnalité des mesures contestées n'aurait pu être examinée dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire et plus les dispositions légales à l'examen seraient larges, plus la portée du contrôle serait restreinte. D'ailleurs, celui-ci revêtirait un caractère discrétionnaire.

58. Selon le Gouvernement, les inspecteurs ne pouvaient confisquer l'appareil tant qu'ils n'avaient pas intenté devant la High Court une action en confiscation dans le cadre de laquelle la requérante avait la faculté de se défendre. D'ailleurs, celle-ci aurait pu user du recours en contrôle judiciaire pour contester la décision de subordonner la restitution de l'avion à un versement.

59. Pour la Commission, le grief de la requérante relatif à l'action en confiscation se rapporte davantage au contenu des droits et obligations en droit interne qu'à tel ou tel droit procédural afférent à une décision sur des droits de caractère civil. D'ailleurs, en ce qui concerne le recours en contrôle judiciaire, elle ne serait pas prête à formuler des vues dans l'abstrait puisque Air Canada n'en a pas usé.

60. La Cour note que le grief de la requérante concerne à la fois la saisie de l'appareil et le versement de 50 000 GBP.

61. Quant à la saisie, les dispositions pertinentes de la législation britannique commandaient aux inspecteurs d'engager une action en confiscation dès que la saisie de l'appareil avait été contestée (paragraphes 11 et 18 ci-dessus). Ils ont bien entamé cette action et, avec l'accord des parties, elle s'est limitée à certaines questions de droit précises. Cela étant, l'exigence de l'accès à un tribunal inhérente à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) se trouve remplie.

62. Par ailleurs, Air Canada pouvait demander le contrôle judiciaire pour contester la décision des inspecteurs de subordonner la restitution de l'appareil à un versement. Comme la Cour l'a noté plus haut (paragraphe 44 ci-dessus), si Air Canada s'était prévalu de ce recours, elle eût pu contester les faits sur lesquels les inspecteurs s'étaient fondés pour exercer leur pouvoir d'appréciation. Or, pour une raison ou une autre, elle n'a en réalité pas introduit ce recours. Dans ces conditions, la Cour ne juge pas devoir examiner dans l'abstrait si la portée du contrôle judiciaire tel que l'opèrent les juridictions anglaises satisferait aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

CONCLUSION

63. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1);
2. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 5 mai 1995.

Signé: Rolv RYSSDAL
Président

Signé: Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement A, l'exposé des opinions séparées suivantes:

- opinion dissidente de M. Walsh;
- opinion dissidente de M. Martens, à laquelle se rallie M. Russo;
- opinion dissidente de M. Pekkanen.

Paraphé: R. R.

Paraphé: H. P.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE WALSH

(Traduction)

1. Je regrette de devoir marquer mon désaccord avec la majorité de la Cour en l'espèce.

2. Quant à l'allégation par la requérante d'un manquement à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), la Cour dit que la disposition applicable est le second alinéa de l'article 1 (P1-1). Elle estime donc qu'en privant Air Canada de la somme de 50 000 GBP, le Royaume-Uni a pris une mesure justifiable au regard de la Convention car conforme à "l'intérêt général qu'il y a à combattre le trafic international de la drogue". Au vu des faits particuliers de la cause, la Cour déclare en réalité que dans "l'intérêt général", les biens ou la propriété d'une personne innocente peuvent être confisqués au profit de l'Etat sans indemnisation et qu'en pareil cas il n'y a pas infraction aux dispositions de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Je crains que pareille proposition n'amène certains à la comparer à l'idée qu'il peut être "opportun qu'un innocent meure pour le peuple".

3. En l'espèce, le Royaume-Uni n'a pas cherché à contester l'innocence de la requérante. D'ailleurs, il ne pouvait le faire, les tribunaux internes ayant déjà tenu pour un fait établi l'innocence de la compagnie. Celle-ci était l'exploitant innocent et de bonne foi d'un appareil, valant plusieurs millions de livres, sur un vol international programmé et risquant d'être confisqué à raison de l'acte criminel d'une personne, inconnue de la requérante et sans que celle-ci ait témoigné d'insouciance, qui avait introduit à son bord en contrebande des marchandises prohibées et qui avait ainsi utilisé en secret l'appareil pour le transport desdites marchandises. D'après la législation britannique traitant des droits et devoirs des services des douanes, il est clair que l'innocence de la requérante ne joue pas sur la confiscabilité de son avion. A mon sens, les dispositions de l'article 1 (P1-1) n'autorisent pas les mesures prises.

4. Il y a lieu de rappeler que l'affaire AGOSI (1) concernait la confiscation de biens passés en contrebande. Ici, c'est la drogue qui fut passée en contrebande, non l'appareil qui fut saisi en tant que bien confiscable. La saisie fut opérée cinq jours après le vol en cause, alors pourtant que l'appareil avait pu effectuer plusieurs vols dans l'intervalle. Il ressort à l'évidence des circonstances que les douanes ont pris cette mesure à l'encontre d'Air Canada pour faire un exemple afin d'attirer son attention (comme celle d'autres compagnies internationales) sur l'importance d'un contrôle attentif des marchandises effectivement transportées dans un appareil devant atterrir au Royaume-Uni. Mais, dans le même temps, on n'accusa nullement la requérante d'avoir manqué de vigilance ou d'avoir été totalement innocente de tel ou tel méfait. On décida pourtant de la sanctionner. La méthode consista à saisir l'appareil, puis à

subordonner sa restitution au versement de 50 000 GBP avant de le confisquer. L'appareil se trouvant encore en transit avant sa destination finale et rempli de passagers, la requérante n'avait pas d'autre choix que d'acquitter la somme réclamée. Les inspecteurs des douanes entamèrent par la suite une procédure en confiscation et la Court of Appeal leur donna gain de cause. Cette décision revenait à une preuve irréfutable que l'avion avait été régulièrement saisi et l'argent de la requérante régulièrement confisqué. La confiscation judiciaire s'appliquait rétroactivement à l'époque de la saisie.

1. Série A n° 108.

5. En droit britannique, cette procédure passe pour civile plutôt que pénale. La Cour exprime la même opinion en ce qui concerne la Convention. Je ne partage pas cet avis. Dans l'affaire Özturk c. Allemagne (série A n° 73), la Cour a réaffirmé "l'autonomie" de la notion de "pénal" au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention et dit qu'il y a lieu d'examiner la nature et le degré de gravité de la sanction que risque de subir l'intéressé. Il est patent, en l'occurrence, que les autorités avaient pour intention d'imposer une pénalité de 50 000 GBP et qu'elles y ont réussi. La Court of Appeal anglaise a confirmé cette sanction en la jugeant conforme à la loi. Il est certain que le contrôle judiciaire n'aurait pu aboutir à une décision en sens contraire. Cette procédure se borne à vérifier la légalité de la mesure dénoncée au regard du droit national. Pour finir, la requérante fut pénalisée de 50 000 GBP, en réalité pour l'acte délictueux d'une ou de plusieurs personnes inconnues d'elle, acte dont elle ne portait pas la responsabilité. Si la confiscation est qualifiée de décision *in rem*, la sanction fut infligée *in personam*.

6. Il y a eu, selon moi, infraction à l'article 1 du Protocole n° 1 et à l'article 6 (P1-1, art. 6).

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE MARTENS,
À LAQUELLE SE RALLIE M. LE JUGE RUSSO

(Traduction)

Introduction

1. La présente affaire a débuté par une saisie, première étape de la confiscation (1), de sorte que l'analyse doit commencer là aussi. Pour la faciliter, je ferai quelques remarques introducives de caractère plus ou moins comparatif (2).

1. Lord Justice Purchas a qualifié l'article 141 par. 1 de : "dispositions confiscatoires" (Queen's Bench 1991, vol. 2, p. 467)

2. Ces remarques n'ont pas d'autre prétention que de faciliter l'analyse et n'ont aucune valeur scientifique. Mes investigations comparatives furent, par force, limitées : je me suis contenté d'examiner les codes pénaux autrichien, belge, français, allemand, néerlandais et suisse ainsi que des manuels. Je me suis employé à tenir compte du fait que les dispositions pertinentes ont, presque partout, été modifiées récemment dans le cadre d'une législation dans l'esprit du temps tendant à priver les criminels du produit de leurs crimes et que j'avais besoin des anciens textes.

A l'heure actuelle, la confiscation servant en général désormais à priver certains criminels du produit de leur crime, on peut se demander si elle relève du droit pénal (3). La confiscation en cause ici repose toutefois sur une législation antérieure à cette évolution. Elle ne revêt pas un caractère réparateur et, si l'on fait abstraction des nuances nationales (4), elle tombe manifestement sous l'empire du droit pénal (5) : à l'évidence elle a pour finalité de

sanctionner une infraction (la contrebande de drogues) afin d'en éviter la répétition (6).

3. Voir toutefois l'arrêt de la Cour du 9 février 1995 dans l'affaire Welch c. Royaume-Uni, série A n° 307-A.

4. D'après la Court of Appeal (Lord Justice Purchas), le pouvoir prévu à l'article 141 par. 1 est un pouvoir *in rem* exécutoire comme un droit de caractère civil (Queen's Bench 1991, vol. 2, p. 460).

5. Voir l'observation de Sir David Croom-Johnson dans son jugement en l'espèce (Queen's Bench 1991, vol. 2, p. 469) : "On ne peut dire que l'article 141 de la loi de 1979 n'ait aucun lien avec la criminalité."

6. La loi de 1979 entendait empêcher la contrebande (voir le jugement du juge Tucker, p. 8). A ce propos, je ne peux m'empêcher de citer l'euphémisme charmant du Gouvernement d'après lequel les pouvoirs prévus à l'article 141 par. 1 ne servent que lorsque les inspecteurs des douanes "le jugent bon pour encourager l'adoption de normes de sécurité plus rigoureuses de la part de la compagnie en cause".

Le droit pénal permet d'habitude de confisquer la chose matérielle objet de l'infraction (*objectum sceleris*) ainsi que la chose matérielle au moyen de laquelle celle-ci a été commise (*instrumentum sceleris*). Nous supposons qu'en l'occurrence la confiscation se range dans cette dernière catégorie.

Je note en outre que l'objet de la confiscation était un avion qui avait atterri sur un aéroport britannique, dans l'accomplissement d'un service aérien international programmé et autorisé (7). Ce qui implique qu'il appartenait à une compagnie aérienne possédant les autorisations de fonctionnement requises en vertu d'un accord bilatéral entre le Royaume-Uni et le Canada, après avoir été désignée par le Canada et acceptée par le Royaume-Uni pour les services convenus (8).

7. Voir l'article 6 de la Convention de Chicago de 1949 sur l'aviation civile internationale.

8. Voir Bin Cheng, *The law of international air transport* (Stevens & Sons, Londres/New York, 1962), pp. 290-291 et 363.

Il s'agit d'un élément important de la présente affaire: il montre qu'on ne saurait avoir le moindre doute quant à la respectabilité du propriétaire. Il montre en outre que nous ne sommes pas en présence d'une confiscation trouvant sa justification dans le caractère illégal en soi de l'objet confisqué, comme c'est le cas pour des objets pornographiques (9) ou autres objets interdits tels que les armes, les explosifs ou la drogue saisis et confisqués.

9. Voir l'arrêt Handyside c. Royaume-Uni du 7 décembre 1976, série A n° 24, p. 30, § 66.

J'aurais une dernière remarque introductory à formuler: d'habitude, la confiscation d'un *instrumentum sceleris* qui n'est pas en soi illégal n'est permise que si celui-ci appartient à l'auteur de l'infraction; lorsqu'il est possible de confisquer cet *instrumentum* aussi dans le cas où il appartient à un tiers, il existe en principe des garanties s'appliquant au tiers auquel on n'a rien à reprocher.

La règle de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) applicable

2. Aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), les confiscations - d'un *objectum* ou d'un *instrumentum sceleris* - doivent passer pour des "penalties" au sens du second alinéa de cet article

(P1-1). Je préfère cette interprétation à celle de l'arrêt AGOSI
c. Royaume-Uni (10).

10. Arrêt du 24 octobre 1986, série A n° 108.

L'affaire AGOSI concernait la confiscation de l'objectum sceleris (confiscation de pièces d'or qu'on avait tenté d'introduire en contrebande au Royaume-Uni). La Cour a vu dans cette confiscation un exemple de "réglementation de l'usage des biens". Son raisonnement fut le suivant: 1) l'interdiction de l'importation de pièces d'or au Royaume-Uni constitue une "réglementation de l'usage" de ces pièces; 2) la confiscation des pièces d'or introduites en contrebande représentait une composante de cette "réglementation de l'usage"; 3) partant, la confiscation des pièces d'or (passées en contrebande) est un exemple de la "réglementation de l'usage" des pièces d'or.

Ce raisonnement (11) ne peut assurément pas s'appliquer à la confiscation de l'instrumentum sceleris. La présente affaire le montre bien: l'interdiction dont il s'agit est celle de l'importation d'une drogue réglementée (la résine de cannabis) (12), mais la confiscation d'un avion ne saurait passer pour un exemple de "réglementation de l'usage" de la résine de cannabis. Je préfère donc faire relever les deux types de confiscation de biens de l'alinéa 2, deuxième partie, de l'article 1 (P1-1), où les Etats se sont réservé le droit de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour assurer le paiement des "penalties".

11. Qui est en soi assez artificiel ; voir aussi W. Peukert, EuGRZ 1988, p. 510.

12. Voir le rapport de la Commission, paragraphe 24.

Absence d'un moyen de défense tiré de l'innocence du propriétaire

3. L'article 141 par. 1 (13) de la loi de 1979 (14) exige que "la chose" à confisquer ait été "utilisée pour le transport, la manutention, le dépôt ou la dissimulation" d'un autre bien à son tour confiscable en vertu des lois sur les douanes, c'est-à-dire, d'une manière générale, un bien dont l'importation au Royaume-Uni est soit interdite, soit permise seulement après paiement de droits (15). Pour employer des termes ordinaires (16): l'article 141 par. 1 donne aux inspecteurs (17) le pouvoir de confisquer une chose au moyen de laquelle une infraction (contrebande ou tentative de contrebande) a été commise (18).

13. Pour le texte, se reporter au paragraphe 18 de l'arrêt.

14. J'utilise "la loi de 1979" et "les inspecteurs" dans le même sens que la Cour : voir les paragraphes 6 et 8 de son arrêt.

15. Voir l'article 49 de la loi de 1979.

16. Et en laissant de côté - car ne présentant pas d'intérêt ici - le fait que, bien que l'importation de marchandises prohibées ou l'importation sans versement de droits constituent des infractions pénales, dans ce cas aussi les marchandises importées sont confiscables même si l'importation a été faite en toute innocence : voir le jugement de Sir David Croom-Johnson, Queen's Bench 1991, vol. 2, pp. 469-470.

17. Voir la note 13.

18. Cette interprétation se trouve corroborée par l'article 142 par. 1; pour le texte, voir le rapport de la Commission, paragraphe 23.

Une confiscation en vertu de l'article 141 par. 1 de la loi de

1979 constitue donc une confiscation de l'Instrumentum sceleris et relève de l'article 1, second alinéa, du Protocole n° 1 (P1-1) (voir le paragraphe 2 ci-dessus).

4. L'article 141 par. 1 se distingue à deux égards du "type normal" de confiscation de l'Instrumentum sceleris: d'abord, il "n'autorise aucune implication ou interprétation évocatrice d'un élément équivalant à l'intention criminelle (mens rea)"; en second lieu, il "ne concerne aucunement une personne au sens le plus large, qu'il s'agisse d'un utilisateur, d'un propriétaire ou d'un détenteur" (19).

19. Lord Justice Purchas dans son jugement du 14 juin 1990 (Queen's Bench 1991, vol. 2, p. 467) ; voir aussi l'arrêt de la Cour, paragraphe 16.

La première différence n'autorise pas à conclure que la confiscation en cause ici ne se range pas dans la catégorie indiquée au paragraphe 1 ci-dessus: que la confiscation n'exige pas de constater que quelqu'un est coupable d'une infraction ne change rien au fait qu'elle presuppose la commission d'une infraction (peu importe par qui) et qu'elle est censée prévenir de telles infractions en les sanctionnant.

La combinaison de ces deux différences a pour effet que, par le jeu de l'article 141 par. 1, un instrumentum sceleris appartenant à une autre personne que l'auteur de l'infraction peut être confisqué, que le propriétaire soit ou non répréhensible du fait que son bien a servi à la commission de l'infraction. En conséquence, le propriétaire de l'Instrumentum ne peut plaider son "innocence" pour se défendre contre la confiscation. C'est d'ailleurs ce qui a été établi dans la procédure engagée en l'occurrence par Air Canada (20).

20. Voir les paragraphes 14-16 de l'arrêt de la Cour. Le résultat est encore plus surprenant si l'on tient compte de ce que, en vertu de l'article 141 par. 3, le propriétaire et le commandant d'un avion devenant confiscable "sont tous les deux passibles, à l'issue d'une procédure sommaire, d'une peine égale à la valeur de l'avion (...)"!

5. Voilà qui pose la question suivante (qui était aussi au cœur du débat dans l'affaire AGOSI): le pouvoir de l'exécutif de confisquer le bien d'une personne en tant qu'Instrumentum sceleris sans même (21) que ladite personne soit autorisée à prouver qu'elle n'est en rien répréhensible du fait que son bien a servi à commettre l'infraction, se concilie-t-il avec le droit garanti par le premier paragraphe, première phrase, de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)?

21. "Même" puisque, compte tenu de ce que la confiscation est, en pratique, une sanction pénale, il serait normal d'exiger que les autorités apportent la preuve de l'intention délictueuse (mens rea) dans le chef du propriétaire.

Je n'hésite pas à répondre à cette question par la négative (22). Il n'y a pas place ici pour une marge d'appréciation. La confiscation d'un bien pour sanctionner un manquement à la loi - quelle que soit la gravité de ce manquement et, en conséquence, quelque poids que puisse avoir l'intérêt général à empêcher celui-ci en sanctionnant sévèrement l'infraction - en l'absence de tout "rapport entre le comportement du propriétaire ou de la personne responsable des biens et l'infraction à la loi" (23) est à coup sûr incompatible avec la prééminence du droit comme avec le droit garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (24).

22. Voir, dans le même sens, l'opinion dissidente du juge Pettiti dans

l'affaire AGOSI (loc. cit., p. 27 : "Un tel article (P-1), à mon sens, exige qu'en droit interne un propriétaire de bonne foi et innocent puisse rentrer en possession de ses biens."). Voir aussi dans ce sens : G. Cohen-Jonathan, La Convention européenne des Droits de l'Homme (Economica, Paris, 1989) pp. 536-537 ; Peukert, EuGRZ 1988, p. 510 et (peut-être) Velu-Ergec, La Convention européenne des Droits de l'Homme (Bruylant, Bruxelles, 1990), p. 686, par. 841 in fine.

23. Extrait de la plaidoirie de M. Frowein en sa qualité de délégué de la Commission à l'audience dans l'affaire AGOSI (série B n° 91, p. 103). Je souscris pleinement à ses arguments et recommande la lecture des pages 102 et 103.

24. Voir à ce propos également l'arrêt Henrich c. France du 22 septembre 1994, Cour européenne des Droits de l'Homme, série A n° 296-A, p. 21, paras. 47-49.

Voir aussi l'intéressant article de Michael Milde "Le rôle de l'OACI [Organisation de l'Aviation Civile Internationale] dans la lutte contre l'abus et le trafic illicite de drogue" dans les Annals of Air and Space Law, vol. XIII (1988), pp. 133 et suiv. A la page 152, il examine notre problème. Selon lui, une compagnie aérienne "ne devrait pas être automatiquement responsable dans le cas où des drogues illicites se trouvent dissimulées dans son appareil (par exemple dans des conteneurs ou des paquets), pour lesquels l'affréteur a fait une fausse déclaration. (...) Le transporteur n'est pas d'habitude à même de déceler ou d'empêcher une dénaturation de l'affrètement sans procéder à une inspection minutieuse du chargement. D'ailleurs, celle-ci serait impraticable, en particulier en cas de chargement par conteneurs, puisque la compagnie aérienne n'a ni la compétence ni les qualifications professionnelles". Il poursuit en ces termes : "Les transporteurs par voie aérienne ne doivent pas devenir les victimes du processus de l'interdiction des drogues, ils ne doivent pas voir saisir leurs appareils, sauf s'il y a preuve d'une faute de leur part ou de celle de leurs salariés ou agents, ou s'il est établi qu'ils sont des auxiliaires dans l'infraction de trafic de drogue."

Aux paragraphes 54 et 55 de son arrêt AGOSI, la Cour traite de cette question, mais de manière assez ambiguë à mes yeux. S'il faut comprendre que, pour la Cour, même en l'absence de quelque rapport que ce soit entre le comportement du propriétaire du bien confisqué et l'infraction qui a conduit à la confiscation, celle-ci peut néanmoins remplir les exigences de l'alinéa 2 de l'article 1 (P1-1), je marque respectueusement mon désaccord.

A mon sens, pareille privation de propriété sans indemnisation, par la voie d'une "penalty", n'est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) que si le propriétaire est d'une manière ou d'une autre répréhensible à raison de l'infraction commise au moyen de son bien. Nous nous trouvons dans le domaine de la législation douanière et je peux donc admettre un renversement de la charge de la preuve (25), mais je pense que si le propriétaire établit son "innocence" - c'est-à-dire qu'il n'a pu raisonnablement savoir ou soupçonner que son bien servirait d'instrument de l'infraction ni, même en témoignant de la vigilance voulue, l'éviter (26) - la confiscation de son bien à titre de sanction n'est pas tolérable. La confiscation à titre de "sanction" sans que le propriétaire puisse invoquer son innocence renverse le juste équilibre entre la protection du droit au respect des biens et les exigences de l'intérêt général.

25. Voir l'arrêt de la Cour Salabiaku c. France du 7 octobre 1988, série A n° 141-A, et son arrêt Pham Hoang c. France du 25 septembre 1992, série A n° 243.

26. Je note que le juge Tucker a dit dans son jugement (p. 14) que le conseil des inspecteurs des douanes avait concédé "qu'en l'espèce, rien

n'indiquait que les défendeurs [c'est-à-dire Air Canada] connaissaient l'existence du conteneur litigieux ou de son contenu, ou qu'ils aient témoigné d'insouciance".

En raison de la vague récente de législations tendant à priver les criminels du produit de leurs crimes, il est d'autant plus nécessaire de maintenir fermement ce principe: l'expérience nous a appris que dans leur lutte contre la criminalité internationale, les Etats ne restent pas toujours dans les limites fixées par la Convention. C'est à la Cour qu'il appartient de veiller à ce que celles-ci soient observées.

Le pouvoir d'appréciation est-il un substitut adéquat à défaut d'un moyen de défense tiré de l'innocence du propriétaire?

6. La Court of Appeal a, bien entendu, perçu que l'article 141 par. 1 était sujet à l'objection ci-dessus et qu'on pouvait donc le qualifier de "dur en vérité". Elle a toutefois indiqué qu'en faisant jouer l'article 152 et le paragraphe 16 de l'annexe 3, les inspecteurs pouvaient atténuer cette rigueur, dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation (27). Pour ajouter un autre élément de consolation, la Court of Appeal a indiqué que "l'exercice de ce pouvoir d'appréciation sera facilement susceptible de contrôle judiciaire en vertu du titre 53 du règlement de la Cour suprême. C'est un recours qui a pris une grande extension ces dernières années (...)".

27. Voir l'arrêt de Lord Justice Purchas, Queen's Bench 1991, vol. 2, p. 468.

7. Certes, en application de l'article 152 et du paragraphe 16 de l'annexe 3 (28) les inspecteurs peuvent, en bref, "s'ils l'estiment opportun" restituer "le bien" saisi comme bien confiscable au propriétaire

"moyennant paiement (...) de toute somme qu'ils jugeraient adéquate, mais ne dépassant pas, à leur avis, la valeur de l'objet (...)".

28. Pour le texte de ces dispositions, se reporter au paragraphe 19 de l'arrêt de la Cour.

Cette échappatoire est néanmoins inacceptable, pour deux raisons.

La première et la plus importante est qu'elle est incompatible avec la prééminence du droit. L'article 141 par. 1 ne cadrerait avec l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) que si "l'innocence du propriétaire" constituait un moyen de défense contre la confiscation (paragraphe 5 ci-dessus). Pour se concilier avec la prééminence du droit, "la législation interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires aux droits garantis" par l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) (29). Aussi le parlement eût-il dû exprimer clairement la "restriction indispensable" susmentionnée dans la loi de 1979 elle-même et, en outre, ne pouvait-il à bon droit substituer cette formulation de la restriction en la laissant - sans la moindre indication de cette intention - à la latitude totalement illimitée (si l'on applique la loi) des inspecteurs pour veiller à ne pas user de leur pouvoir de confisquer lorsque "l'innocence" est établie.

29. Voir l'arrêt Herczegfalvy c. Autriche du 24 septembre 1992, série A n° 244, p. 27, par. 89.

La seconde raison en est que si (nonobstant l'objection ci-

dessus) on devait accepter le "substitut" mentionné plus haut, il faudrait simplement appliquer la condition qu'il équivaut à la restriction (indispensable) voulue par la loi de 1979 elle-même. Autrement dit, il faudrait en toute certitude que les inspecteurs restituent "la chose" "saisie comme bien confiscable" sans demander un paiement dans le cas où le propriétaire établit son "innocence".

Or cette condition ne se trouve nullement remplie. Comme je l'ai déjà relevé, le texte de la loi leur reconnaît une liberté totale ("s'ils l'estiment opportun"), ce qui donne fortement à entendre qu'ils n'ont aucune obligation de restituer l'objet sans paiement dans l'hypothèse où "l'innocence" se trouve établie (30). Je note à cet égard une nette différence entre les plaidoiries du Gouvernement en l'espèce et dans l'affaire AGOSI. Dans cette cause-là, il avait fait valoir que

"lorsqu'il n'y a aucune faute dans le chef du propriétaire, il est probable que le bien lui sera restitué. En effet, il serait pervers, ou totalement déraisonnable, de conserver la marchandise parce que cela ne servirait pas visiblement le but de la législation" (31).

30. A ce propos, je renvoie à larrêt de la Court of Appeal dans l'affaire AGOSI, en particulier aux observations de Lord Denning ; voir l'arrêt de la Cour dans cette affaire, loc. cit., p. 11, par. 30.

31. Voir son mémoire, série B n° 91, p. 83 ; voir aussi le compte rendu de ces arguments figurant dans le rapport de la Commission : rapport, p. 26, par. 63, ibidem.

Au paragraphe 53 de son arrêt AGOSI, la Cour présente ce passage comme une concession du Gouvernement. En l'espèce, le Gouvernement s'est abstenu d'en faire une semblable. Ce qui renforce la conclusion qu'il est loin d'être certain qu'un propriétaire pouvant établir l'absence de toute faute de sa part pourrait être sûr de se voir restituer la somme qu'il a dû verser pour recouvrer son avion saisi en tant que bien confiscable.

Exigences procédurales de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 6 par. 1 (P1-1, art. 6-1)

8. Toutefois, supposons un instant qu'il soit hors de doute que les inspecteurs agiraient de manière déraisonnable (au sens Wednesbury) s'ils refusaient de restituer l'appareil sans paiement (ou, dans le cas où celui-ci aurait déjà été exigé, en remboursant cette somme) à un propriétaire ayant établi l'absence de toute faute de sa part. Cela ne suffirait-il pas pour dire que, si "l'innocence" ne constitue pas un moyen de défense contre la confiscation en soi, les pouvoirs dont l'article 152 et le paragraphe 16 de l'annexe 3 investissent les inspecteurs rendent acceptable l'ensemble de leurs mesures au regard de l'alinéa 2 de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)?

A mon avis: non. Même alors, ces mesures enfreindraient l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1+P1-1) de la Convention. Je marque en effet mon désaccord avec la conclusion de la Cour, au paragraphe 60 de son arrêt AGOSI, reprise au paragraphe 46 du présent arrêt, d'après laquelle le contrôle judiciaire revêt, en droit anglais, une portée suffisante pour remplir les exigences du second alinéa de l'article 1 (P1-1).

Je rappelle que les pouvoirs prévus à l'article 141 par. 1 ne se concilient avec les obligations du Royaume-Uni au regard du Protocole n° 1 (P1) que si le bien saisi comme bien confiscable doit être restitué sans paiement à un propriétaire "innocent" (voir les paragraphes 5 et 7 ci-dessus). Il s'ensuit que lorsqu'une contestation surgit entre le propriétaire et les inspecteurs quant au point de

savoir s'il a établi son "innocence", cette contestation a trait à un droit de caractère civil: non seulement la confiscation constituait une mesure exécutoire comme un droit de caractère civil (32), mais aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, le droit du propriétaire de se voir restituer son bien confisqué illégalement ou, selon le cas, de se voir rembourser le montant exigé versé sans cause légale est lui aussi un droit de caractère civil (33). Partant, le propriétaire a le droit de voir trancher cette contestation par un tribunal remplissant les exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1), c'est-à-dire un tribunal doté de la plénitude de juridiction quant aux questions pouvant se poser.

32. Voir la note 3.

33. Voir, mutatis mutandis, mon opinion concordante dans l'affaire Fayed c. Royaume-Uni, série A n° 294-B, pp. 58-59.

On peut aussi, à l'évidence, se placer dans une autre perspective qui mène à la même conclusion. Quelle que soit la qualification que l'on donne en droit national au "système" des articles 141 par. 1 et 152, combinés avec le paragraphe 16 de l'annexe 3 (civil, pénal ou administratif), il a pour résultat que les inspecteurs ont le pouvoir de poursuivre et de sanctionner les exploitants de compagnies aériennes qui (à leur avis) sont coupables d'avoir participé, d'une manière ou d'une autre, à des infractions à la loi de 1979 en leur infligeant une amende considérable et en les forçant à la payer (34). D'après la jurisprudence de la Cour, l'octroi d'un tel pouvoir à des autorités administratives se concilie en principe avec l'article 6 (art. 6) à condition que l'exploitant d'une ligne aérienne puisse porter toute décision le touchant ainsi devant un tribunal offrant les garanties de cette disposition (art. 6) (35).

34. Il ne prête pas à controverse que les inspecteurs ont qualifié les 50 000 GBP de "peine".

35. Voir entre autres, mutatis mutandis, l'arrêt de la Cour Bendenoun c. France du 24 février 1994, série A n° 284, p. 19, par. 46.

Les parties ont débattu de la portée du contrôle judiciaire en droit anglais, mais ce débat ne revêt pas d'importance. Quelle que soit sa portée, le contrôle judiciaire ne constitue assurément pas un appel au fond (36). Voici en revanche ce qu'il y a lieu d'exiger: seul un tribunal doté de la plénitude de juridiction "offre les garanties" de l'article 6 (art. 6) (37).

36. Voir Lord Donaldson of Lymington MR dans R. v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Brind, AC 1991, vol. 1, p. 722 :
"(...) il ne faut jamais oublier qu'il [c'est-à-dire le contrôle judiciaire] relève d'une fonction de surveillance et non d'appel" (les mots en italique figurent dans l'original). Voir aussi Wade & Forsyth, Administrative Law (Clarendon, Londres, 1994), pp. 38 et 284 et suiv. (le chapitre : "Jurisdiction over fact and law"), et l'arrêt de la Cour O. c. Royaume-Uni du 8 juillet 1987, série A n° 120, p. 27, par. 63.

37. Je renvoie à mon opinion dissidente approfondie dans l'affaire Fischer c. Autriche, série A n° 312, p. 25.

Conclusion

9. C'est pourquoi j'ai voté pour le constat d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 6 par. 1 (P1-1, art. 6-1).

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir suivre la majorité en la présente affaire en ce qui concerne l'article 1 du Protocole n° 1 comme l'article 6 de la Convention (P1-1, art. 6).

1. Les inspecteurs ont apparemment saisi l'avion en question non afin de le confisquer, mais pour contraindre la requérante à verser "la pénalité" de 50 000 GBP. Celle-ci ne fut pourtant pas perçue à titre d'amende ou autre sanction, mais comme condition de la restitution de l'avion saisi. Ces décisions des inspecteurs prises le même jour relèvent en réalité toutes deux d'un même plan d'action ayant un objectif déterminé.

L'une et l'autre décision s'appuyait sur la loi de 1979 sur les douanes, qui reconnaît aux inspecteurs un pouvoir d'appréciation pratiquement illimité à la fois pour la saisie et les mesures à prendre à sa suite. Une disposition légale de ce genre est-elle assez précise pour satisfaire au critère de "prévisibilité", comme la Convention l'exige, d'après la jurisprudence de la Cour? Dans l'affaire Margareta et Roger Andersson c. Suède (arrêt du 25 février 1992, série A n° 226-A, p. 25, par. 75), cette condition, pour autant qu'elle concerne l'exercice d'un pouvoir d'appréciation, a été décrite en ces termes: "Une loi qui confère un pouvoir d'appréciation ne se heurte pas en soi à cette exigence, à condition que l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir se trouvent définies avec une netteté suffisante, eu égard au but légitime en jeu, pour fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire". À mes yeux, la loi dont il s'agit ne remplit pas ce critère de prévisibilité.

2. Dans une situation où la loi confère aux inspecteurs un pouvoir d'appréciation exceptionnellement large, un défendeur devrait nécessairement avoir le droit d'accéder à un tribunal doté de la plénitude de juridiction, qui examinerait toutes les questions contentieuses. Or cette exigence ne se trouve pas satisfaite à mon sens.

Le contrôle judiciaire semble être le seul recours judiciaire offert au requérant en l'occurrence; pour les raisons développées ci-après, il ne s'agit toutefois pas d'un recours suffisant. La procédure en confiscation devant un tribunal n'est pas adéquate lorsque les deux décisions prises par les inspecteurs avaient pour finalité non de confisquer l'avion, mais de contraindre la requérante à acquitter une "pénalité".

3. Les inspecteurs n'entendaient pas priver la requérante de la propriété de l'appareil; ils voulaient limiter l'usage de celui-ci jusqu'au versement de la "pénalité". L'affaire tombe à cet égard sous l'empire du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1). Selon la jurisprudence de la Cour, pour qu'une ingérence se révèle légitime, il faut, notamment, qu'un équilibre ait été maintenu entre les intérêts de l'Etat et ceux de l'individu d'une manière qui reflète le principe de la proportionnalité, et que le requérant ait eu une occasion adéquate d'exposer sa cause aux autorités compétentes (arrêt AGOSI c. Royaume-Uni du 24 octobre 1986, série A n° 108, pp. 18-19, paras. 54-55).

Or rien n'indique que les inspecteurs aient suivi la théorie de la proportionnalité pour prendre leur décision. Quant à la portée du contrôle judiciaire, la Chambre des lords déclare clairement dans son arrêt dans l'affaire Brind (paragraphes 21 et 46 du présent arrêt) que les tribunaux britanniques ne pourraient appliquer le critère de la proportionnalité retenu par notre Cour puisque la Convention n'est pas intégrée au droit interne.

4. Quant à l'article 6 (art. 6) de la Convention, je conclus que

l'existence du contrôle judiciaire ne remplit pas les exigences de l'article 6 (art. 6) en ce qui concerne le droit d'accès à un tribunal. Le contrôle judiciaire en droit anglais implique seulement une compétence de surveillance, non d'appel. En outre, eu égard aux motifs limités permettant de solliciter le contrôle judiciaire (paragraphe 20 de l'arrêt), on ne saurait y voir dans les circonstances de la cause un contrôle judiciaire effectif aux fins de l'article 6 (art. 6).

5. C'est pourquoi je conclus à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) comme de l'article 6 (art. 6) de la Convention.