

CONCLUSIONS

Mme Céline GUIBE, Rapporteure publique

Le 3 mars 2022, alors qu'il s'apprêtait à appareiller, le navire *Amore Vero*, luxueux yacht battant pavillon des îles vierges britanniques, a été immobilisé dans le port de la Ciotat, où il était arrivé en janvier pour y subir des travaux qui devaient s'achever en avril. Cette tentative de départ précipité suivait de peu l'inscription¹ du nom d'Igor S..., président de la compagnie pétrolière russe Rosneft et propriétaire officiel du bateau jusqu'en 2018, sur la liste des personnes faisant l'objet d'une mesure de gel des avoirs en application du règlement (UE) n° 269/2014 du 17 mars 2014, inscription décidée à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Les agents de la brigade de surveillance nautique de Bandol et de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ont, le même jour, dressé procès-verbal portant constat du délit de tentative de contournement des mesures restrictives prévues par le règlement européen et procédant à la saisie du navire, tandis que les inspecteurs du service Garde-côtes des douanes de Méditerranée notifiaient la retenue des documents de navigation, à savoir la lettre de pavillon et le certificat d'assurance du navire. Une information judiciaire a ensuite été ouverte par le procureur de la République du tribunal correctionnel de Marseille, sur la plainte déposée le 7 avril 2022 par l'administration des douanes, du chef de tentative de contournement des mesures restrictives.

La société Kazimo Trade & Invest, propriétaire juridique du navire, a alors assigné l'administration des douanes devant le juge des référés du tribunal judiciaire de Marseille afin d'obtenir la mainlevée de la saisie du navire et la restitution des documents de navigation. Elle a, parallèlement, saisi le juge civil d'un recours au fond.

Par ordonnance du 14 septembre 2022, le juge des référés du tribunal judiciaire de Marseille s'est déclaré incompétent pour statuer sur la régularité des procès-verbaux dressés le 3 mars, qu'il a analysés comme constituant des décisions individuelles de police administrative relevant de la compétence du tribunal administratif.

¹ Par le règlement (UE) n° 2022/336 du 28 février 2022.

La société Kazimo a alors soumis le litige au tribunal administratif de Marseille, en déposant deux requêtes distinctes. La première tend à l'annulation de la décision, non notifiée, révélée selon elle par la saisie de l'*Amore Vero* et la retenue des documents de navigation, et qu'elle analyse comme la décision d'appliquer à ce navire le régime de gel prévu par le règlement européen. La seconde, que l'on peut regarder comme conservatoire puisqu'elle est assortie d'une demande de sursis à statuer dans l'attente de la décision du tribunal judiciaire de Marseille, tend, dans l'hypothèse où la juridiction civile confirmerait son incompétence, à l'annulation des mesures de saisie du navire et de retenue des documents de navigation. Précisons, sur ce point, que le juge de la mise en état du tribunal judiciaire de Marseille a sursis à statuer dans l'attente de l'issue de la procédure pénale engagée par le ministère public, laquelle est, à notre connaissance, toujours en cours.

C'est à ce stade que la présidente du tribunal administratif de Marseille, estimant être en présence de difficultés particulières pour déterminer le tribunal administratif territorialement compétent pour connaître des litiges, a décidé, conformément aux dispositions de l'article R. 351-3 du CJA, de transmettre les dossiers au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, qui les a affectés à votre 9^e chambre.

Cette question de compétence interne à la juridiction administrative vous conduira, si vous nous suivez, à décliner, radicalement, la compétence de la juridiction administrative.

1. Commençons par l'examen de la première requête, qui cible une « décision d'application du régime de gel », dont la société Kazimo soutient qu'elle est révélée par la saisie du navire, quand bien même elle n'a pas été formalisée par écrit et n'a fait l'objet d'aucune notification.

Vous le savez, l'Union européenne a édicté des mesures de gel, en vertu du règlement du 17 mars 2014, adopté après l'annexion de la Crimée par la Russie, et modifié à plusieurs reprises à la suite de l'invasion militaire de l'Ukraine en février 2022. Le règlement dresse, à son annexe, la liste des personnes physiques et des entités qui font l'objet des mesures restrictives, à savoir, pour l'essentiel, des femmes et hommes d'affaires actifs dans des secteurs économiques fournissant une source substantielle de revenus au gouvernement russe ou des entreprises lui apportant un soutien matériel et financier.

Comme vous l'avez rappelé dans votre décision du 7 avril 2023, *Société 33 rue de l'Université* (n° 465879, aux tables), ce règlement est, en vertu du deuxième alinéa de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, à compter de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, sans qu'aucune mesure nationale ne soit requise. Le gel doit ainsi être directement mis en œuvre par tout opérateur, public ou privé, établi ou constitué selon le droit d'un Etat-membre.

En d'autres termes, les mesures de gel nominatives décidées en vertu d'un règlement européen ne nécessitent pas, pour produire leurs effets, l'adoption d'une décision des autorités nationales, à la différence des mesures autonomes décidées à l'échelon national, ou des mesures de gel adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU, dont l'application sur le

territoire français est subordonnée à leur transposition, par un règlement européen, dans le droit de l'Union, et, dans cette attente, à l'adoption d'un arrêté du ministre chargé de l'économie, de même que l'application des règlements européens aux pays et territoires d'outre-mer (articles L. 562-2, L. 562-3 et L. 562-3-1 du code monétaire et financier).

L'applicabilité directe du règlement européen sur le territoire de l'Union n'exclut pas, bien sûr, que des mesures des autorités publiques des Etats-membres puissent être requises pour assurer le respect effectif des mesures de gel. L'article 15 du règlement prévoit notamment que « *les États membres arrêtent le régime des sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir la mise en œuvre* ».

Ces mesures ne prennent, toutefois, pas nécessairement la forme d'une décision administrative. Elles peuvent aussi, notamment, prendre la forme d'une action pénale.

S'agissant, plus précisément, de l'identification des biens concernés par les mesures de gel, en cause dans le présent litige, les autorités nationales peuvent adopter des mesures afin d'en assurer la publicité. Celles-ci sont particulièrement utiles puisqu'au-delà des fonds et ressources économiques qui sont la propriété directe des personnes désignées par le règlement européen, le gel couvre également les biens que celles-ci contrôlent, le cas échéant, par l'intermédiaire de tierces personnes ou de sociétés écran, et qui sont plus difficilement identifiables. En France, cette publicité est notamment assurée, pour les biens immobiliers, par l'inscription sur un registre national tenu par le ministre chargé de l'économie et par la publication au fichier immobilier (articles L. 562-8 et R. 562-2 du code monétaire et financier) et sur le site internet du ministère (décret du 8 avril 2022²) ou, s'agissant des sociétés intermédiaires propriétaires de tels biens, par l'inscription sur la liste *ad hoc* prévue par le décret du 16 mai 2022³. L'inscription d'un bien sur l'une de ces listes constitue, bien évidemment, une décision administrative individuelle, qui peut être contestée devant le tribunal administratif compétent.

Si cette publicité, par la voie d'une décision administrative, facilite la mise en œuvre de la mesure du gel, elle ne constitue, toutefois, pas une condition de son application. Les banques, qui sont le plus souvent en première ligne pour mettre en œuvre ces mesures, doivent ainsi, de leur propre initiative, geler les avoirs de leurs clients inscrits sur la liste, y compris ceux d'entre eux pour lesquels elles disposent d'indices montrant que, bien que n'étant pas la propriété juridique de personnes inscrites sur la liste, ils sont, en réalité, contrôlés par une personne désignée. L'opération d'identification du bien gelé est, dans ce cas, indissociable du refus de la banque d'en autoriser la mise à disposition.

De la même manière, dans le cas d'espèce, l'identification du navire *Amore Vero* comme un bien appartenant, possédé, détenu ou contrôlé par M. S..., au sens de l'article 2 du règlement européen, n'est pas dissociable de la décision de l'administration des douanes de saisir le navire et les documents de navigation. Il n'y a pas deux décisions successives, mais une seule,

² Décret n° 2022-515.

³ Décret n° 2022-815.

à savoir une mesure de saisie, qui est fondée sur l'appréciation portée par l'administration quant à l'identité de la personne exerçant un contrôle sur le navire. Et cette appréciation n'est, par suite, susceptible d'être discutée que dans le cadre d'un recours exercé contre les décisions de saisie du bateau et de retenue des documents de navigation, devant le juge compétent pour connaître de celles-ci.

Si vous nous suivez, vous en déduirez que la première requête présentée par la société Kazimo devant le tribunal administratif de Marseille est dirigée contre une décision qui n'existe pas, et par suite, qu'elle est irrecevable.

Bien que vous n'ayez été saisis, par l'ordonnance de la présidente du tribunal administratif de Marseille, que de la question de l'attribution de cette requête au tribunal territorialement compétent, vous pourrez rejeter celle-ci au fond, sur le fondement des dispositions de l'article R.351-4 du CJA qui vous autorisent, nonobstant les règles de répartition de compétence entre juridictions administratives, à rejeter les conclusions entachées d'une irrecevabilité manifeste insusceptible d'être couverte en cours d'instance. La configuration contentieuse est, à notre connaissance, inédite dans votre jurisprudence, mais nous pensons que cette façon de faire s'impose dans le cas d'une décision qui n'existe pas, dont aucune juridiction administrative n'a, par construction, vocation à connaître.

2. Passons à l'examen de la seconde requête, dirigée contre les deux procès-verbaux dressés par les agents du service des douanes le 3 mars 2022 et portant, respectivement, saisie du navire et retenue des documents de navigation, que le juge des référés du tribunal judiciaire de Marseille a analysés comme des décisions de police administrative.

Il n'en est rien, et vous pourrez le constater sans qu'il soit nécessaire de saisir le Tribunal des conflits, en l'absence de décision non susceptible de recours rendue au fond par le tribunal judiciaire de Marseille et déclinant la compétence de cet ordre de juridiction. Il n'est pas non plus utile de lui renvoyer la question de l'ordre de juridiction compétent, en l'absence, selon nous, de difficulté sérieuse, en dépit de quelques décisions des juridictions du fond traduisant des hésitations en la matière.

Les règles de détermination de compétence des tribunaux en matière de douane sont fixées par les articles 356 et s. du code des douanes. L'article 356 confie aux tribunaux de police le soin de connaître des contraventions douanières et de toutes les questions douanières soulevées par voie d'exception. L'article 357 confie aux tribunaux correctionnels le soin de connaître de tous les délits de douane et de toutes les questions douanières soulevées par voie d'exception. Enfin, l'article 357 *bis* charge les tribunaux judiciaires de connaître des contestations concernant le paiement, la garantie ou le remboursement des créances de toute nature recouvrées par l'administration des douanes et des autres affaires de douane n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives. Par ailleurs, l'article 341 *bis* du code des douanes confie au juge (civil) de l'exécution le soin de connaître de la procédure, y compris les demandes en validité, en mainlevée, en réduction ou cantonnement des saisies lorsque ces mesures conservatoires sont prises, selon procès-verbal, à l'effet de garantir une créance douanière.

La compétence de la juridiction administrative, pour les litiges relatifs aux actions des services des douanes, est donc réduite. Elle ne porte, selon la jurisprudence formalisée, en dernier lieu, par la décision du Tribunal des conflits *Société Pinault Bretagne et Cie* du 1^{er} juillet 2002 (n° 3294, au rec.) que sur les contestations qui se rapportent aux activités du service des douanes qui ne concernent pas la détermination des droits de douane ou qui sont détachables de cette détermination. Relèvent, notamment, de l'exercice de la police judiciaire, et donc, de la compétence des juridictions judiciaires, les agissements des fonctionnaires des douanes lors de la constatation d'infractions au code des douanes et les litiges relatifs aux dommages causés dans de telles circonstances (TC, 17 décembre 2012, Mme M..., n° 3877, aux tables)

S'agissant, plus particulièrement des opérations correspondant à des saisies, confiscations, ou retenues, celles-ci relèvent de la compétence des juridictions judiciaires lorsqu'elles procèdent du constat d'une infraction douanière. Tel est le cas d'une action relative à la saisie d'un véhicule et à la restitution d'une somme consignée, après la découverte de devises non déclarées à l'importation (TC, 18 mars 1991, B..., n° 2646, au rec.) ou encore d'une action en réparation au titre de la diminution de valeur d'objets pendant la période d'indisponibilité consécutive à la saisie douanière (TC, 25 octobre 1994, N..., n° 02934, aux tables).

A l'inverse, relève de la compétence du juge administratif les litiges nés des actes accomplis à l'occasion de l'application d'une réglementation autre que douanière, telle que la contestation de l'interdiction d'entrée en France d'un véhicule en application de la réglementation relative au transit des déchets générateurs de nuisances (TC, 16 mars 1998, Patrick F..., n° 03053, au rec.), ou l'action tendant à obtenir la main levée de lots de vins importés d'Italie dès lors que les faits à l'origine de cette action relèvent de la mission des douanes de vérifier la qualité des produits importés (TC, 24 avril 1978, SARL Jean de Saint-Laurent, n° 2075, au rec.).

En l'occurrence, les actes litigieux ont été pris pour les besoins du constat d'une infraction douanière et de la confiscation du corps du délit.

Le premier procès-verbal, portant saisie du navire *Amore Vero*, constate un délit correspondant à une tentative de contournement des mesures restrictives prévues par le règlement du 17 mars 2014, réprimé par les dispositions de l'article 459 du code des douanes, qui punit d'une peine d'emprisonnement de cinq ans, de la confiscation du corps du délit et d'une amende le fait de contrevenir ou de tenter de contrevenir aux mesures de restriction des relations économiques et financières prévues par la réglementation communautaire prise en application des articles 75 ou 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. C'est le cas des mesures de gel en litige, qui ont été adoptées sur le fondement de l'article 215 du TFUE. La saisie du navire est opérée sur le fondement des dispositions de l'article 323 du code des douanes, qui autorisent les agents des douanes ou de toute autre administration qui constatent une infraction douanière à saisir tous objets passibles de confiscation. Si le second procès-verbal, portant retenue des documents de navigation, ne précise, pour sa part, pas la base légale qui en constitue le fondement, il a été dressé en conséquence de l'infraction constatée le même jour.

La compétence des juridictions judiciaires ne fait donc, en l'espèce, guère de doute, de sorte que l'on peine à comprendre la position du juge des référés du tribunal judiciaire de Marseille.

S'il est difficile d'opérer une recherche exhaustive des décisions rendues par les juridictions judiciaires du fond, force est toutefois de constater, s'agissant de celles qui ont été publiées dans des bases de jurisprudence, que cette pratique d'un renvoi à la juridiction administrative n'est, pour l'application de mesures de gel à des navires, pas isolée.

L'on trouve, dans une configuration identique à celle de notre affaire, une décision du tribunal judiciaire de Boulogne-sur-Mer, suivie d'une décision de la cour d'appel de Douai, se déclarant compétents pour apprécier la demande de mainlevée de la saisie du navire *Baltic Leader*, opérée en février 2022 en application de l'article 459 du code des douanes⁴, ou une décision du tribunal judiciaire de Lorient, confirmée par la cour d'appel de Rennes, retenant leur compétence pour connaître de la saisie du navire *Pola Ariake*, opérée en mars 2022 sur le même fondement légal⁵.

Les décisions concernant le navire *Pola Ariake* avaient, toutefois, été précédées par une action dirigée contre un précédent procès-verbal du service des douanes portant information du capitaine du navire de ce que celui-ci faisait l'objet d'une mesure de gel consistant en son immobilisation, et à propos duquel le juge des référés du tribunal judiciaire de Lorient a ordonné la mainlevée de la « mesure de gel »⁶, sans que l'on sache bien de quelle mesure il s'agissait – puisque le gel lui-même procède, on l'a dit, du règlement européen, dont le juge national n'est pas compétent pour connaître, et que si le procès-verbal s'apparentait à une simple information, il ne serait pas absolument évident de rattacher celle-ci à la répression d'une infraction douanière dont la juridiction judiciaire aurait compétence pour connaître.

On trouve également un exemple de renvoi d'une question préjudicielle du juge civil au juge administratif. Dans cette affaire, les inspecteurs des douanes avaient demandé au navire *Vladimir Latyshev*, qui s'apprêtait à quitter le port de Saint-Malo, de regagner celui-ci afin d'y rester immobilisé. Saisi d'une demande qu'il a qualifiée comme tendant à la « mainlevée de la mesure de gel », le juge des référés du tribunal judiciaire de Saint-Malo a saisi le tribunal administratif de Rennes afin qu'il apprécie la nullité des procès-verbaux dressés par les services des douanes. Le tribunal s'est estimé compétent pour connaître de la légalité de la mesure de déroutement et d'immobilisation du navire, qu'il a regardée comme une mesure de police administrative n'ayant pas pour objet de sanctionner une infraction au règlement européen du 17 mars 2014. Il a également estimé que les autorités nationales étaient dans une

⁴ Ordonnance du juge des référés du TJ de Boulogne-sur-Mer du 6 juillet 2022 et arrêt de la cour d'appel de Douai du 15 décembre 2022, n° 22/03457.

V. aussi, émanant de la même cour, l'arrêt du 9 décembre 2022, n° 22/01231 (Lamy, le Droit maritime français, n° 854, février 2023), qui annule le procès-verbal de visite du navire *La Petite Ourse II* au motif qu'il ne fait référence à aucune suspicion de fraude justifiant une visite sur le fondement de l'article 63 du code des douanes, l'affaire portant, là encore, sur l'application des dispositions du code des douanes réprimant les infractions douanières.

⁵ Ordonnance du juge des référés du TJ de Lorient du 28 mars 2022 et ordonnance du juge des référés de la cour d'appel de Rennes du 31 mai 2022, n° 22/02374.

⁶ Ordonnance du 18 mars 2022, n° 22/00073, Lamy, le Droit maritime français, n° 846, mai 2022

situation de compétence liée de sorte qu'une telle mesure ne pouvait être utilement contestée que pour un motif tiré de sa non-conformité avec le règlement, et, notamment, du fait que le navire ne serait pas détenu, possédé ou contrôlé par une personne désignée par ce règlement (27 mai 2022, Société Alpha LLC, n° 220371, C+).

Si le tribunal s'est, à tort, fondé sur les dispositions des articles L. 562-12 et R. 562-7 du code monétaire et financier, qui ne pouvaient servir de base légale à la mesure en cause, puisqu'ils se bornent à permettre à l'administration d'obtenir la levée du secret bancaire pour la mise en œuvre du régime de gel, et s'il n'est pas absolument clair que le service des douanes n'ait pas entendu, dans ce précédent, réprimer une tentative de contournement de la mesure de gel, il n'en demeure pas moins qu'il reste envisageable, sous réserve de l'examen des faits spécifiques à chaque affaire, que l'action des agents des douanes puisse relever, soit de la police administrative, soit de la police judiciaire selon la nature des constats opérés et des décisions prises.

Nous ne pensons pas, toutefois, que la présente affaire fournisse – à vous-mêmes ou au Tribunal des conflits - l'occasion d'éclairer utilement cette ligne de partage, puisque, comme nous l'avons dit, la compétence de la juridiction judiciaire relève, ici, de l'évidence, s'agissant d'une saisie opérée sur le fondement de l'article 459 du code des douanes, c'est-à-dire, pour la répression d'une infraction pénale.

Si vous nous suivez, vous rejetterez donc cette requête au fond, sur le fondement, cette fois, des dispositions de l'article R.351-5-1 du CJA qui vous autorisent, nonobstant les règles de répartition de compétence entre juridictions administratives, à décliner la compétence de la juridiction administrative. Pour les raisons déjà exposées, il y a lieu d'y procéder quand bien même vous n'êtes, là encore, saisis que d'une simple demande d'attribution du jugement de l'affaire au tribunal territorialement compétent.

PCMNC au rejet des deux requêtes et des conclusions présentées par le ministre chargé de l'économie au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA.