

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 17 novembre 2005¹

1. Dans cette affaire, l'Oberlandesgericht Köln (cour d'appel de Cologne) (Allemagne) saisit la Cour de deux questions relatives à l'interprétation du règlement (CEE) n° 1432/92 du Conseil, du 1^{er} juin 1992, interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les Républiques de Serbie et du Monténégro² (ci-après le «règlement sur l'embargo»).

point à la zone d'embargo ou de celle-ci à ce point, étant entendu que les passagers changent de véhicule de manière préétablie et paient un seul ticket, qui leur donne un droit de transport pour l'ensemble du trajet.

Cadre légal

2. La juridiction nationale demande en substance si l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo interdit le «transport fractionné» de passagers à destination ou en provenance des pays soumis à embargo. Par «transport fractionné», il convient d'entendre le transport commercial de personnes au moyen d'une seule opération économique effectuée conjointement par une entreprise établie dans un État membre de la Communauté et une autre sise dans la zone d'embargo, la première se chargeant du transport à destination ou en provenance des abords de la frontière de la zone d'embargo, et l'autre du transport de ce

3. Dans le contexte des conflits qui ont éclaté à partir de l'accession à l'indépendance de plusieurs Républiques de l'ex-République socialiste fédérative de Yougoslavie, et notamment de ceux qui ont frappé la Bosnie-et-Herzégovine en 1992, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après l'«ONU»), agissant en vertu du chapitre VII de la charte de l'ONU, a adopté la résolution 757 (1992) établissant un embargo économique sur les Républiques de Serbie et du Monténégro (ci-après la «résolution de l'ONU sur l'embargo»). Cet embargo visait en particulier tous les échanges de produits de base et autres marchandises.

1 — Langue originale: l'anglais

2 — JO L 151, p. 4.

4. Le paragraphe 4 de la résolution de l'ONU sur l'embargo imposait à tous les États d'empêcher:

- «a) L'importation sur leur territoire de tout produit de base et de toute marchandise en provenance de République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) qui en seraient exportés après la date de la présente résolution;
- b) Toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet ou pour objet de favoriser l'exportation ou le transbordement de tous produits de base ou de toutes marchandises en provenance de République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), ainsi que toutes transactions faisant intervenir leurs nationaux, ou des navires ou aéronefs battant leur pavillon, ou menées sur leur territoire, portant sur des produits de base ou des marchandises en provenance de République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et qui en seraient exportés après la date de la présente résolution, y compris, en particulier, tout transfert de fonds à destination de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) aux fins de telles activités ou transactions;
- c) La vente ou la fourniture par leurs nationaux ou depuis leur territoire, ou par l'intermédiaire de navires ou d'aéronefs battant leur pavillon, de tous

produits de base ou de toutes marchandises, que ceux-ci proviennent ou non de leur territoire, mais non compris les fournitures à usage strictement médical et les denrées alimentaires, ces exceptions devant être notifiées au comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 724 (1991) concernant la Yougoslavie, à toute personne physique ou morale se trouvant en République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro), ou à toute personne physique ou morale aux fins de toute activité commerciale menée sur ou depuis le territoire de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ainsi que toutes activités menées par leurs nationaux ou sur leur territoire qui auraient pour effet ou pour objet de favoriser la vente ou la fourniture dans les conditions sus-indiquées de tels produits de base ou de telles marchandises».

5. Le paragraphe 5 de la résolution de l'ONU sur l'embargo prévoyait les dispositions suivantes: «[T]ous les États s'abstiendront de mettre à la disposition des autorités de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise en République fédérative de Yougoslavie (Serbie ou Monténégro) des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques et empêcheront leurs nationaux et toutes personnes présentes sur leur territoire d'en transférer ou de mettre par quelque moyen que ce soit à la disposition des autorités de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou des entreprises susvisées de tels fonds ou ressources et de verser tous autres fonds à des personnes physiques ou morales se trouvant

en République fédérative de Yougoslavie ou (Serbie ou Monténégro), à l'exception des paiements destinés exclusivement à des fins d'ordre strictement médical ou humanitaire et à des denrées alimentaires».

ii) à une des personnes suivantes:

6. Dans le sillage de la résolution de l'ONU sur l'embargo, la Communauté et ses États membres sont convenus de recourir à un instrument communautaire, le règlement sur l'embargo, afin d'assurer, aux termes de son dixième considérant, «une mise en œuvre uniforme dans l'ensemble de la Communauté de certaines de[s] mesures» qui y sont prévues.

— toute personne physique se trouvant dans les Républiques de Serbie et du Monténégro,

— toute personne morale érigée en société ou autrement constituée sous le régime de la loi des Républiques de Serbie et du Monténégro,

7. Outre une interdiction générale des échanges ou de toute activité tendant à promouvoir, directement ou indirectement, le commerce de produits de base et autres marchandises entre la Communauté et les Républiques de Serbie et du Monténégro, applicable à compter du 31 mai 1992, l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo prohibe également «la fourniture de services non financiers ayant pour objet ou pour effet de promouvoir, directement ou indirectement, l'économie des Républiques de Serbie et du Monténégro, et notamment de services non financiers destinés:

— tout organisme exerçant une activité économique (que ce soit ou non dans les Républiques de Serbie et du Monténégro) sous le contrôle de personnes résidant dans les Républiques de Serbie et du Monténégro ou d'organismes érigés en sociétés ou autrement constitués sous le régime de la loi de ces Républiques».

i) aux fins d'une quelconque activité économique exercée dans les Républiques de Serbie et du Monténégro ou à partir de celles-ci

8. L'article 5 du règlement sur l'embargo dispose qu'il «s'applique sur tout le territoire de la Communauté, y compris son espace aérien, et sur tout avion ou navire relevant de la juridiction d'un État membre, ainsi que — en tout autre lieu — à tout ressortissant d'un État membre et à toute entité érigée en société ou autrement constituée sous le régime de la loi d'un État membre».

La procédure au principal et les questions déferées

9. M. Aulinger est un autocariste établi en Allemagne. Même après l'entrée en vigueur du règlement sur l'embargo, il a transporté des travailleurs immigrés, notamment serbes et monténégrins, jusqu'à proximité de la frontière de la zone d'embargo. De là, les passagers étaient transférés et conduits jusqu'à une destination finale en Serbie ou au Monténégro par une entreprise d'autobus établie dans la zone d'embargo. Le voyage dans l'autre sens, entre la Serbie ou le Monténégro et l'Allemagne, s'effectuait d'une manière analogue. Cette pratique est désignée par la juridiction nationale sous le terme de «transport fractionné».

10. M. Aulinger intervenait en qualité de sous-traitant d'une agence de voyages établie en Allemagne, Deutsche Touring GmbH, laquelle organisait l'ensemble du trajet en autocar entre les points de départ en Allemagne et les points d'arrivée en Serbie ou au Monténégro, et inversement, et délivrait des billets uniques pour la totalité du parcours. Les sociétés qui fournissaient la partie du trajet en autocar effectuée en Serbie et au Monténégro agissaient sur la base d'un accord de coopération passé avec Deutsche Touring GmbH, qui versait la rémunération sur un compte séquestre ou fournissait un crédit. L'entreprise partenaire établie dans la zone d'embargo pouvait, le cas échéant, céder un tel crédit ou l'utiliser en tant que sûreté dans le cadre d'opérations passées avec des tiers.

11. Après avoir été contrôlé par des agents des douanes à la frontière austro-allemande lors d'un voyage retour vers l'Allemagne au mois de janvier 1993, M. Aulinger a fait l'objet de poursuites pénales pour violation du règlement sur l'embargo. Il a alors mis fin à ses activités de transport fractionné, d'autant que les autorités allemandes lui avaient confirmé, à la suite de contacts informels, le caractère illégal de telles opérations.

12. La procédure pénale ouverte à l'encontre de M. Aulinger a été clôturée après que le Bundesgerichtshof (cour de justice fédérale) eut jugé, par arrêt du 21 avril 1995, que la résolution de l'ONU sur l'embargo n'interdisait pas le transport de particuliers sur le territoire de la Serbie et du Monténégro. Il a en outre estimé inutile de vérifier si la même conclusion s'appliquait au règlement sur l'embargo, au motif que la violation dudit règlement ne pouvait, en droit national, constituer une infraction pénale.

13. M. Aulinger a ensuite cherché à obtenir réparation de ses pertes. Après avoir transigé avec le Land de Bavière, qui avait compétence pour les poursuites pénales, il a engagé un recours en indemnité contre la République fédérale d'Allemagne au mois de septembre 2001. Il y a réclamé 500 000 DEM de dommages-intérêts pour la perte de sa principale source de revenus, due à l'interruption quasi totale de ses activités de transport à destination et en provenance de la frontière de la Serbie et du Monténégro. Il a fondé sa demande sur l'argument selon

lequel le règlement sur l'embargo n'interdisait pas la pratique du «transport fractionné», contrairement à l'interprétation qu'en faisaient les autorités allemandes. À l'appui de son recours, M. Aulinger a fait valoir que d'autres États membres, de même, initialement, que la Commission des Communautés européennes, avaient estimé que de telles activités ne tombaient pas sous le coup du règlement sur l'embargo et que, en conséquence, les autorités allemandes auraient dû consulter d'autres États membres avant d'arrêter leur position sur cette question, qui revêtait une importance cruciale pour la survie de nombreux auto-caristes.

14. Le Landgericht Bonn (tribunal régional de Bonn) a rejeté l'action de M. Aulinger par jugement du 4 septembre 2002, au motif, en particulier, que l'interprétation du règlement sur l'embargo retenue par la République fédérale d'Allemagne pouvait être défendue, de sorte que le type de faute auquel l'article 839 du code civil (Bürgerliches Gesetzbuch) subordonne la responsabilité de l'État n'était pas constitué.

15. M. Aulinger a interjeté appel de ce jugement devant l'Oberlandesgericht Köln, qui a suspendu la procédure au principal et saisi la Cour des questions suivantes:

(règlement sur l'embargo), devait-il être interprété en ce sens que le transport commercial de personnes à destination ou en provenance de la zone d'embargo, effectué sous la forme du transport dit 'fractionné', était autorisé ou interdit?

Par 'transport fractionné', il convient d'entendre le transport de personnes à destination ou en provenance de la zone d'embargo par voie de coopération entre une entreprise établie dans un État membre de la Communauté et une autre ayant son siège dans la zone d'embargo, la première se chargeant du transport jusqu'aux abords de la frontière de la zone d'embargo, et l'autre du transport entre ce point et la zone d'embargo (avec changement de véhicule par les passagers).

- 2) Dans l'hypothèse où la Cour admettrait la légalité du transport fractionné: incombait-il à un État membre, en vertu de l'article 10 ou de l'article 297 CE, ou en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, de consulter d'autres États membres ou la Commission avant de prendre des mesures nationales fondées sur la prétendue illégalité du transport fractionné?»

16. M. Aulinger, le gouvernement allemand et la Commission ont présenté des observations écrites et étaient représentés à l'audience.

«1) L'article 1^{er}, sous d), du règlement (CEE) n° 1432/92 du Conseil, du 1^{er} juin 1992

La première question

mique mais ne vise pas à interdire les voyages personnels ou le transport de personnes.

Arguments des parties

17. Par sa première question, la juridiction nationale cherche à savoir si la pratique du «transport fractionné», telle que décrite ci-dessus, est interdite par l'article 1^{er} du règlement sur l'embargo.

18. M. Aulinger distingue, d'une part, le «transport fractionné» à partir ou à destination de la zone d'embargo, considéré dans son ensemble, et, d'autre part, une prestation partielle de services contribuant à ce transport, telle que celle qu'il a fournie pour l'organisateur du «transport fractionné» et qui est intervenue sur un territoire non soumis à l'embargo. Selon lui, ni l'un ni l'autre ne sont contraires au règlement sur l'embargo.

19. Considérer les services qu'il a fournis dans le cadre du «transport fractionné» comme contraires au règlement sur l'embargo conduirait selon lui à ce résultat absurde que tout acte ayant indirectement contribué au «transport fractionné» serait interdit. La personne vendant les billets du voyage, le travailleur ayant rempli le réservoir de l'autobus, et jusqu'aux voyageurs qui ont payé le prix du titre de transport auraient eux-mêmes violé le règlement sur l'embargo. L'embargo, relève-t-il, a une nature écono-

20. La même conclusion s'applique selon lui à l'organisation du «transport fractionné», considéré dans son ensemble. Dans la mesure où il a pour objectif d'assurer l'application uniforme dans la Communauté des sanctions prévues par la résolution de l'ONU sur l'embargo, l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo doit être interprété à la lumière de cette résolution. Or, fait-il valoir, le paragraphe 5 de cette résolution interdisait simplement de mettre à la disposition des autorités de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ou de toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics sise dans ladite République «des fonds ou toutes autres ressources financières ou économiques». Quand même la notion de «ressources économiques» inclurait-elle la fourniture de services à des entreprises serbes et monténégrines, le fait d'amener des passagers à des entreprises de transport serbes et monténégrines ne pourrait être considéré comme telle. Les seuls bénéficiaires des services sont en l'espèce les passagers.

21. Le gouvernement allemand estime que le transport commercial de personnes constitue un service au sens de l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo, qui est libellé dans des termes très larges. Que le transport soit effectué directement ou sous forme fractionnée est à cet égard sans pertinence. La pratique du «transport frac-

tionné» a pour effet de promouvoir, au moins indirectement, l'économie des Républiques de Serbie et du Monténégro, notamment en favorisant des entreprises établies dans la zone d'embargo qui se voient rémunérées pour le transport de passagers — ce qui revient à fournir des ressources économiques à ces opérateurs et, au final, à l'économie des pays soumis à embargo — et du fait de l'importation indirecte de devises étrangères par les passagers.

22. L'économie et les objectifs du règlement sur l'embargo confirment cette interprétation littérale. Le gouvernement allemand se réfère au neuvième considérant du règlement sur l'embargo, qui indique, sans faire de réserve, qu'«il est nécessaire d'arrêter les relations économiques de la Communauté avec les Républiques de Serbie et du Monténégro».

23. Selon le gouvernement allemand, le règlement sur l'embargo doit être interprété indépendamment de la résolution de l'ONU. Il estime que, comme la Communauté est proche de la zone d'embargo, le législateur communautaire a le pouvoir de décider d'un embargo plus strict que celui prévu par cette résolution.

24. Le gouvernement allemand fait encore valoir que la nécessité d'assurer l'effet utile du règlement sur l'embargo exige également d'interdire le «transport fractionné». Ses

dispositions auraient pu sinon être aisément contournées par la voie d'accords de coopération entre des entreprises communautaires et des sociétés serbes et monténégrines.

25. Se référant à l'arrêt *Bosphorus*³, la Commission admet l'utilité de tenir compte d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU pour interpréter une disposition de droit communautaire adoptée pour la mettre en œuvre. Toutefois, ajoute-t-elle, l'interdiction de fournir des services non financiers, que prévoit l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo, et qui est en cause dans l'affaire au principal, ne résulte pas de la résolution de l'ONU sur l'embargo, qui ne porte que sur les échanges de produits de base et autres marchandises, ainsi que sur les services y afférents et les transferts financiers.

26. Envisageant uniquement l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo, la Commission distingue trois types de transport de personnes à destination et en provenance de la zone d'embargo, à savoir le transport direct de passagers à destination ou en provenance de la zone d'embargo, le transport entre un lieu dans la Communauté et la frontière des pays soumis à embargo, non assorti d'un acheminement organisé des passagers jusqu'à un autocariste partenaire assurant la partie du trajet située dans la zone d'embargo, et inversement, et le «transport fractionné», tel que celui dont il est question dans l'affaire au principal.

3 — Arrêt du 30 juillet 1996 (C-84/95, Rec. p. I-3953, points 13 et 14).

27. Alors que le deuxième type de transport, fait valoir la Commission, ne relèverait pas de l'interdiction prévue à l'article 1^{er} du règlement sur l'embargo, il n'en irait de même ni du transport direct ni du «transport fractionné» de passagers, qu'interdirait cette disposition.

28. Le transport direct bénéficierait, selon elle, à l'économie des pays sous embargo de deux points de vue. D'une part, il libérerait des moyens de transport serbes et monténégrins pour d'autres usages et, d'autre part, il permettrait aux travailleurs émigrés de rapatrier des ressources financières.

29. Le «transport fractionné» constituerait un service non financier soutenant indirectement les économies nationales sous embargo. En passant un accord de coopération avec des entreprises de transport sises dans la zone d'embargo, l'entreprise communautaire assurerait l'arrivée de passagers dans cette zone et donc le rapatriement par ceux-ci de devises étrangères. De même, en rémunérant les entreprises associées établies dans la zone d'embargo pour la partie du trajet effectuée sur le territoire de la Serbie et du Monténégro, l'entreprise communautaire contribuerait indirectement à l'économie de ces pays.

30. La Commission estime enfin qu'il appartient à la juridiction nationale d'établir, dans le cadre de la procédure au principal, qui est effectivement responsable de la fourniture

du service interdit. La juridiction nationale doit déterminer si M. Aulinger peut être considéré comme ayant enfreint l'embargo par sa participation à la fourniture du «transport fractionné», bien qu'il ne soit pas directement responsable de son organisation et de sa mise en œuvre générales.

Analyse

31. En premier lieu, l'interdiction des services non financiers prévue par le règlement sur l'embargo peut selon nous être interprétée indépendamment de la résolution de l'ONU sur l'embargo. De fait, le dispositif du règlement étend aux services non financiers l'embargo qui frappe les échanges de produits de base et autres marchandises ainsi que les relations financières. Comme la résolution de l'ONU ne comporte aucune disposition qui interdise aux États d'adopter des mesures d'embargo plus larges, la Communauté était en droit de suivre cette voie en agissant sur la base des pouvoirs que lui confère le traité CE, en particulier l'article 113, et pour des raisons politiques qui lui sont propres. Ces mesures communautaires de portée plus large peuvent être interprétées indépendamment de la résolution de l'ONU sur l'embargo, à condition de ne pas enfreindre celle-ci, ce qui, selon nous, n'est pas le cas.

32. L'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo est rédigé en termes

très larges et interdit la fourniture de services non financiers «*ayant pour objet ou pour effet de promouvoir, directement ou indirectement, l'économie des Républiques de Serbie et du Monténégro*»⁴. Comme exemples de services prohibés, cette disposition mentionne, «*notamment*»⁴, tous les services non financiers destinés aux fins d'une «*quelconque activité économique*»⁴ exercée dans les Républiques de Serbie et du Monténégro ou à partir de celles-ci, ou fournis à *toute* personne physique ou morale se trouvant dans ces Républiques ou à tout organisme exerçant une activité économique (que ce soit ou non dans les Républiques de Serbie et du Monténégro) sous le contrôle de personnes résidant dans ces Républiques ou d'organismes érigés en sociétés ou autrement constitués sous le régime de la loi de ces Républiques.

33. Il convient de conclure de ce libellé que la fourniture de «transport fractionné», du type de celui en cause dans la procédure au principal, est interdite.

34. Sur la base d'une interprétation littérale, le fonctionnement combiné et coordonné de sociétés d'autocars communautaires et serbes ou monténégrines, sous la direction générale de l'agence de voyages allemande, revient à fournir un service non financier à des personnes physiques établies en Serbie et au Monténégro. Les passagers achètent un seul billet pour l'ensemble du trajet, qui leur

donne le droit d'être transportés entre un point A, dans la zone d'embargo, et un point B, dans la Communauté. Il est clair qu'au moins certains des passagers bénéficiant d'un tel service sont des personnes physiques se trouvant en Serbie et au Monténégro, au sens de l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo.

35. Le fait que les passagers doivent changer d'autobus à la frontière n'affecte pas leurs droits d'effectuer un voyage complet. Leur billet unique leur permet, à la frontière, d'être acheminés vers un service d'autobus que gèrent, à l'intérieur du même système organisé, des sociétés d'autocars partenaires, qui les amènent à leur destination finale. Les passagers ne sont pas livrés à eux-mêmes et n'ont pas besoin de trouver un autre moyen de transport ou d'acheter un nouveau billet à la frontière pour poursuivre leur voyage.

36. Nous partageons également la thèse de la Commission et du gouvernement allemand selon laquelle la fourniture de «transport fractionné» a, au moins indirectement, pour effet de promouvoir à deux égards l'économie des pays sous embargo. Premièrement, il permet l'introduction de devises étrangères dans la zone d'embargo par l'intermédiaire des travailleurs émigrés rentrant dans leur pays d'origine. Deuxièmement, il offre des opportunités commerciales dont pourraient sinon ne pas disposer les sociétés d'autocars établies en Serbie et au Monténégro, qui sont chargées de la partie

⁴ — C'est nous qui soulignons.

du transport effectuée dans la zone d'embargo et pour laquelle elles sont rémunérées.

37. Le fait qu'une telle rémunération soit déposée sur un compte séquestre ou créditée par Deutsche Touring GmbH nous semble dénué de pertinence, puisqu'il ressort de l'ordonnance de référé que les sociétés d'autobus serbes et monténégrines partenaires gardaient la possibilité de transférer ce crédit ou d'utiliser les montants crédités comme garantie dans leurs relations avec des tiers, tirant ainsi un bénéfice économique de leurs prestations de services.

38. Comme le souligne le gouvernement allemand, accepter le «transport fractionné» compromettrait également l'effet utile du règlement sur l'embargo dans la mesure où ses dispositions pourraient être aisément contournées au moyen d'accords de coopération passés entre des entreprises communautaires et des entreprises serbes ou monténégrines.

39. Enfin, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, à la lumière des faits de la procédure au principal, si le comportement de M. Aulinger est constitutif d'une violation de l'embargo, au regard du rôle qu'il a effectivement joué dans la mise en œuvre du «transport fractionné» en sa qualité de sous-traitant de Deutsche Touring GmbH.

40. Compte tenu des considérations qui précèdent, nous estimons que la Cour devrait répondre à la première question en ce sens que l'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement sur l'embargo interdit la fourniture, par une entreprise communautaire, de «transport fractionné» à destination et en provenance du territoire soumis à embargo.

La seconde question

41. Compte tenu de la réponse à la première question, la seconde question devient superflue. Nous l'examinerons toutefois brièvement pour le cas où la Cour jugerait que le règlement sur l'embargo n'interdisait pas le «transport fractionné».

42. La juridiction nationale souhaite en substance savoir si le droit communautaire faisait obligation aux États membres de consulter d'autres États membres et/ou la Commission avant de prendre des mesures nationales fondées sur l'illégalité du «transport fractionné».

43. M. Aulinger estime que la République fédérale d'Allemagne avait une telle obligation, qu'il déduit d'une interprétation combinée de l'article 10 CE sur l'obligation de

coopération loyale entre les États membres et la Communauté, de l'article 133 CE sur la politique commerciale de la Communauté, des considérants du règlement sur l'embargo, dont il ressort que les États membres sont convenus de recourir à un instrument communautaire afin d'assurer une mise en œuvre uniforme des mesures d'embargo, et de l'article 297 CE, qui impose aux États membres de se consulter en vue de prendre en commun les dispositions nécessaires pour éviter que le fonctionnement du marché commun ne soit affecté par les mesures qu'un État membre peut être appelé à prendre en cas, notamment, de guerre ou de tension internationale grave constituant une menace de guerre, ou pour faire face aux engagements contractés par lui en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

44. Tant le gouvernement allemand que la Commission font valoir que, en l'absence de toute disposition spécifique en droit communautaire imposant aux États membres de se consulter ou de consulter la Commission — obligation qui figurait dans d'autres règlements communautaires imposant un embargo économique mais non dans le règlement sur l'embargo qui est en cause —, il n'existe pas de telle obligation en droit communautaire. En outre, imposer aux États membres et à la Commission de s'accorder sur l'interprétation correcte des dispositions de droit communautaire irait à l'encontre du principe consacré à l'article 220 CE, en vertu duquel seule la Cour peut au final fournir l'interprétation authentique du droit communautaire.

45. Nous sommes pour l'essentiel d'accord avec le raisonnement suivi par la Commission et la République fédérale d'Allemagne. Il est de jurisprudence constante que, conformément aux principes généraux qui sont à la base du système institutionnel de la Communauté et qui régissent les relations entre la Communauté et les États membres, il appartient aux États membres, en vertu de l'article 10 CE, d'assurer sur leurs territoires l'exécution des réglementations communautaires. Pour autant que le droit communautaire, y compris les principes généraux de celui-ci, ne comporte pas de règles communes à cet effet, les autorités nationales procèdent, lors de cette exécution des réglementations communautaires, en suivant les règles de forme et de fond de leur droit national⁵.

46. Comme le règlement sur l'embargo, qui est une mesure communautaire directement applicable, ne comportait aucune obligation spécifique imposant une consultation avant son application dans les ordres juridiques nationaux, il incombait aux États membres d'en interpréter et d'en appliquer les dispositions de bonne foi. C'est la mise en œuvre d'une procédure de renvoi préjudiciel en vertu de l'article 234 CE qui pouvait, au final, assurer une application uniforme.

47. Qu'on les lise isolément ou conjointement, les autres dispositions de droit

5 — Arrêt du 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor* c.a. (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 17).

communautaire citées par M. Aulinger ne nous semblent pas non plus emporter une telle obligation.

48. L'article 10 CE n'interdit pas aux États membres d'interpréter et de mettre en œuvre, sans consultation préalable, les dispositions de droit communautaire directement applicables, mais les oblige à le faire de bonne foi. En concluant, sans procéder à des consultations, que le «transport fractionné» n'est pas autorisé par le règlement sur l'embargo, ce qui constitue une interprétation justifiable, les autorités allemandes n'ont pas manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 10 CE.

49. Quant à l'article 297 CE, il ressort clairement de son libellé que l'obligation de consultation imposée aux États membres concerne des situations dans lesquelles un État membre adopte, en période de crise grave, des mesures unilatérales pouvant affecter le bon fonctionnement des libertés garanties par le traité CE. Il ne s'applique pas, selon nous, à une situation telle que celle dans la procédure au principal, où un instrument légal communautaire a fixé les mesures que sont tenus de suivre les États membres.

50. À l'appui de l'argument qu'il tire de l'existence d'une obligation de consultation préalable, M. Aulinger se réfère également à l'article 30, paragraphe 2, sous a), de l'Acte unique européen sur la coopération européenne en matière de politique étrangère. Nous ne parvenons toutefois pas à voir la pertinence de cette disposition, abrogée par des modifications ultérieures du traité CE. L'interprétation du règlement sur l'embargo qu'a retenue la République fédérale d'Allemagne et que conteste M. Aulinger ne constituait pas une «question de politique étrangère ayant un intérêt général», qui aurait imposé aux hautes parties contractantes à l'Acte unique européen de s'informer mutuellement et de se consulter, comme l'exigeait l'article 30, paragraphe 2, sous a), dudit Acte.

51. Enfin, nous ne voyons rien dans l'article 133 CE qui pourrait s'interpréter comme imposant une obligation de consultation aux États membres, telle que celle que fait valoir M. Aulinger.

52. Compte tenu de ce qui précède, nous estimons qu'il convient de répondre à la seconde question en ce sens que le droit communautaire n'imposait pas aux États membres de consulter d'autres États membres et/ou la Commission avant de prendre des mesures nationales mettant en œuvre le règlement sur l'embargo.

Conclusion

53. Compte tenu des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions posées:

- «1) L'article 1^{er}, premier alinéa, sous d), du règlement (CEE) n° 1432/92 du Conseil, du 1^{er} juin 1992, interdisant les échanges entre la Communauté économique européenne et les Républiques de Serbie et du Monténégro, interdit la fourniture, par une entreprise communautaire, de transport fractionné à destination ou en provenance de la zone d'embargo, le transport fractionné s'entendant comme le transport commercial de personnes au moyen d'une opération économique commune et unique entre une entreprise établie dans un État membre de la Communauté et une autre sise dans la zone d'embargo, la première se chargeant du transport à destination ou en provenance des abords de la frontière de la zone d'embargo, et l'autre du transport de ce point à la zone d'embargo ou de celle-ci à ce point, étant entendu que les passagers changent de véhicule de manière préétablie et paient un seul ticket, qui leur donne un droit de transport pour l'ensemble du trajet.

- 2) Le droit communautaire n'imposait pas aux États membres de consulter d'autres États membres et/ou la Commission avant de prendre des mesures nationales mettant en œuvre le règlement n° 1432/92.»