



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
présentées le 2 avril 2020¹

Affaire C-186/19

**Supreme Site Services GmbH,
Supreme Fuels GmbH & Co KG,
Supreme Fuels Trading Fze
contre
Supreme Headquarters Allied Powers Europe**

[demande de décision préjudicielle formée par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Coopération judiciaire en matière civile – Compétence judiciaire et exécution des décisions en matière civile et commerciale – Règlement (UE) n° 1215/2012 – Champ d'application – Article 1^{er}, paragraphe 1 – Notion de “matière civile et commerciale” – Mesures provisoires ou conservatoires – Procédure tendant à la mainlevée d'une saisie-arrest conservatoire – Action intentée par une organisation internationale – Actes ou omissions commis dans l'exercice de la puissance publique – Notion – Procédure au fond visant la reconnaissance de l'existence d'une créance contractuelle – Fourniture de carburants dans le cadre d'une mission de maintien de la paix – Immunité d'exécution de cette organisation internationale »

I. Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle, formée par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), porte sur l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 1, et de l'article 24, point 5, du règlement (UE) n° 1215/2012, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale².

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure de référé engagée par Supreme Headquarters Allied Powers Europe (ci-après « SHAPE »), une organisation internationale, aux fins d'obtenir la mainlevée d'une saisie-arrest conservatoire pratiquée sur un compte séquestre par Supreme Site Services GmbH, Supreme Fuels GmbH & Co KG et Supreme Fuels Trading Fze, trois sociétés établies respectivement en Suisse, en Allemagne et aux Émirats arabes unis (ci-après, ensemble, « Supreme »), ainsi que l'interdiction pour Supreme de procéder à de nouvelles saisies sur la base des mêmes faits. La saisie-arrest conservatoire a été autorisée à la suite d'une demande, également devant le juge des référés, de Supreme, dans l'attente de la résolution d'un litige contractuel l'opposant à SHAPE, concernant le paiement de carburants fournis pour les besoins d'une opération de maintien de la paix menée par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en Afghanistan.

¹ Langue originale : le français.

² Règlement du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2012 (JO 2012, L 351, p. 1).

3. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi a posé plusieurs questions à la Cour. Plus particulièrement, par ses questions, cette juridiction cherche à savoir si, eu égard au fait que le compte séquestre sur lequel la saisie-arrêt conservatoire a été pratiquée a été ouvert auprès d'une banque en Belgique, les juridictions belges sont exclusivement compétentes, en vertu de l'article 24, point 5³, du règlement n° 1215/2012, pour décider de la mainlevée de cette saisie.

4. Cette question implique de trancher celle, préalable, de savoir si une action en référé, telle que celle en cause au principal, relève de la « matière civile ou commerciale » et appartient, à ce titre, au champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012, tel que défini à son article 1^{er}, paragraphe 1. Les doutes que nourrit la juridiction de renvoi à cet égard proviennent du fait que, au soutien de son action en référé, SHAPE a invoqué l'immunité d'exécution en vertu du droit international.

5. Conformément à la demande de la Cour, les présentes conclusions seront ciblées sur la question posée par la juridiction de renvoi portant sur l'interprétation de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012.

6. À l'issue de mon exposé, je proposerai à la Cour de juger que la question de savoir si une action en référé, telle que celle en cause au principal, qui tend à la levée d'une saisie-arrêt conservatoire, relève de la « matière civile et commerciale », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement, dépend de la nature du droit dont cette saisie-arrêt visait à assurer la sauvegarde, ainsi que du point de savoir si ce droit a sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, au regard de l'exclusion relative aux « actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique », prévue par cette disposition.

7. En particulier, j'exposerai pourquoi, à mes yeux, le fait qu'une organisation internationale invoque une immunité dont elle prétend disposer en vertu du droit international n'est pas déterminant aux fins de cette analyse et ne saurait faire obstacle à ce que le juge national se déclare internationalement compétent en vertu du règlement n° 1215/2012.

II. Le cadre juridique

A. Le règlement n° 1215/2012

8. Le considérant 10 du règlement n° 1215/2012 énonce :

« Il est important d'inclure dans le champ d'application matériel du présent règlement l'essentiel de la matière civile et commerciale, à l'exception de certaines matières bien définies [...] »

9. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement prévoit :

« Le présent règlement s'applique en matière civile et commerciale et quelle que soit la nature de la juridiction. Il ne s'applique notamment ni aux matières fiscales, douanières ou administratives, ni à la responsabilité de l'État pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique (*acta jure imperii*). »

³ Pour mémoire, l'article 24, point 5, du règlement n° 1215/2012, prévoit, en substance, qu'en matière d'exécution des décisions, seules sont compétentes les juridictions de l'État membre du lieu d'exécution, sans considération du domicile des parties.

B. Le droit néerlandais

10. L'article 700 du Nederlandse Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (code de procédure civile néerlandais, ci-après le « code de procédure civile ») dispose :

« 1) La pratique d'une saisie conservatoire nécessite l'autorisation du juge des référés du tribunal dans le ressort duquel se trouvent un ou plusieurs des biens concernés et, si la saisie ne porte pas sur des biens, du tribunal dans le ressort duquel est domicilié le débiteur ou la personne ou l'une des personnes au titre de laquelle est effectuée la saisie.

[...] »

11. Aux termes de l'article 705, paragraphe 1, du code de procédure civile :

« Le juge des référés ayant autorisé la saisie peut, par voie de référé, annuler la saisie à la demande de tout intéressé, sous réserve de la compétence du juge de droit commun. »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

12. SHAPE est une organisation internationale, établie par le protocole sur le statut des quartiers généraux militaires internationaux créés en vertu du Traité de l'Atlantique Nord, signé à Paris le 28 août 1952 (ci-après le « protocole de Paris »)⁴. Un quartier général régional, à savoir l'Allied Joint Force Command Brunssum (commandement des forces interarmées Brunssum, ci-après « JFCB »), placé sous l'autorité de SHAPE, est établi à Brunssum (Pays-Bas).

13. Sur le fondement de deux accords généraux de passation de commande (Basic Ordering Agreements, ci-après les « BOA »), Supreme a fourni à SHAPE des carburants pour les besoins de la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ci-après la « FIAS ») de l'OTAN en Afghanistan.

14. En novembre 2013, JFCB et Supreme ont signé une convention de séquestre prévoyant l'ouverture d'un compte séquestre auprès d'une banque en Belgique pour couvrir les demandes d'indemnisation ou les autres réajustements qui pourraient être dus à Supreme par les clients OTAN agréés.

15. À la fin de l'année 2015, Supreme a assigné SHAPE et JFCB devant le rechtbank Limburg (tribunal de Limbourg, Pays-Bas) en demandant que divers montants soient prélevés sur les fonds déposés sur le compte séquestre (ci-après la « procédure au fond »). Supreme a étayé sa demande en affirmant qu'elle avait fourni des carburants à SHAPE sur le fondement des BOA pour les besoins de la mission de la FIAS en Afghanistan et que SHAPE et JFCB n'avaient pas respecté les obligations de paiement qui leur incombaient.

16. SHAPE et JFCB ont, à titre incident, soulevé une exception d'incompétence en invoquant l'immunité de juridiction dont elles bénéficieraient, en tant qu'organisations internationales, en vertu du droit international. Par décision du 8 février 2017, le rechtbank Limburg (tribunal de Limbourg) s'est déclaré compétent pour connaître des demandes de Supreme. Le 4 mai 2017, SHAPE a interjeté appel de cette décision.

17. Deux procédures devant le rechtbank Limburg (tribunal de Limbourg) ont été successivement entamées, en parallèle à la procédure au fond, par Supreme, puis par SHAPE.

⁴ Texte accessible à l'adresse Internet suivante : https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17300.htm

18. En premier lieu, à la demande de Supreme, le juge des référés du rechtbank Limburg (tribunal de Limbourg) a, par décision du 14 avril 2016, autorisé Supreme, sur la base de l'article 700 du code de procédure civile, à pratiquer une saisie-arrêt conservatoire sur les fonds déposés sur le compte séquestre. La saisie-arrêt conservatoire a été effectuée le 18 avril 2016.

19. En second lieu, le 17 mars 2017, SHAPE a saisi la même juridiction d'une action en référé, afin d'obtenir la mainlevée de la saisie-arrêt conservatoire effectuée sur le compte séquestre et d'interdire à Supreme de procéder à nouveau à de telles saisies sur la base des mêmes faits. Au soutien de ses demandes, SHAPE a invoqué l'immunité d'exécution en vertu de l'article XI, paragraphe 2, du protocole de Paris, qui énonce, en substance, qu'aucune mesure d'exécution ne peut être prise contre un quartier général institué en vertu du Traité de l'Atlantique Nord.

20. Par décision du 12 juin 2017, le rechtbank Limburg (tribunal de Limbourg) a fait droit aux demandes de SHAPE.

21. Cette décision a été confirmée le 27 juin 2017 par le Gerechtshof 's-Hertogenbosch (cour d'appel de 's-Hertogenbosch, Pays-Bas).

22. Le 21 août 2017, Supreme a interjeté appel de cet arrêt devant le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), qui a soulevé d'office la question de la compétence internationale des juridictions néerlandaises au titre du règlement n° 1215/2012 pour connaître de l'action en référé de SHAPE.

23. Dans ces conditions, le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) a décidé de surseoir à statuer et de poser, notamment, à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) a) Le règlement [n° 1215/2012] doit-il être interprété en ce sens qu'une affaire telle que celle de l'espèce, dans laquelle une organisation internationale demande

i) la mainlevée d'une saisie-arrêt conservatoire pratiquée dans un autre État membre par la partie adverse et

ii) d'interdire à la partie adverse de pratiquer de nouveau une saisie conservatoire, sur la base des mêmes faits,

et invoque au soutien de ces demandes l'immunité d'exécution, doit être considérée, en tout ou en partie, comme relevant de la matière civile ou commerciale au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, [de ce règlement] ?

b) Le fait que le juge d'un État membre a autorisé la saisie au titre d'une créance que la partie adverse affirme détenir sur l'organisation internationale, créance qui fait l'objet d'une procédure au fond pendante dans cet État membre dans le cadre d'un litige contractuel concernant le paiement de carburants fournis pour les besoins d'une opération de maintien de la paix effectuée par une organisation internationale liée à la première, a-t-il une incidence sur la réponse à donner à la première question sous a), et, si oui, laquelle ?

2) a) En cas de réponse affirmative à la première question, sous a), l'article 24, point 5, du règlement n° 1215/2012, doit-il être interprété en ce sens que, lorsque le juge d'un État membre a accordé une autorisation de pratiquer une saisie-arrêt conservatoire et que cette saisie est ensuite pratiquée dans un autre État membre, les juridictions de l'État membre où est pratiquée la saisie-arrêt conservatoire sont exclusivement compétentes pour connaître d'une demande de mainlevée de cette saisie ?

- b) Le fait que l'organisation internationale a invoqué l'immunité d'exécution au soutien de sa demande de mainlevée de la saisie-arrest conservatoire a-t-il une incidence sur la réponse à donner à la deuxième question, sous a), et, si oui, laquelle ?
- 3) Si le fait que l'organisation internationale a invoqué l'immunité d'exécution au soutien de ses demandes a une incidence sur les réponses à apporter, d'une part, à la question de savoir s'il s'agit d'une matière civile ou commerciale au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, et, d'autre part, à la question de savoir s'il s'agit d'une demande relevant du champ d'application de l'article 24, point 5, [de ce] règlement [...], dans quelle mesure le juge saisi est-il tenu d'apprécier si le recours à l'immunité d'exécution est fondé et faut-il à cet égard appliquer la règle selon laquelle il est tenu d'apprécier tous les éléments dont il dispose, y compris, en l'espèce, les contestations émises par la partie défenderesse, ou toute autre règle ? »

24. Supreme, SHAPE, les gouvernements néerlandais, belge, grec, italien et autrichien, ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites devant la Cour.

25. Supreme, SHAPE, les gouvernements néerlandais, belge, grec et autrichien, ainsi que la Commission ont comparu lors de l'audience de plaidoiries qui s'est tenue le 12 décembre 2019.

IV. Analyse

A. Considérations liminaires

26. Par sa première question préjudicielle, qui se subdivise en deux parties, la juridiction de renvoi cherche à savoir si une action en référé telle que celle introduite par SHAPE relève de la « matière civile et commerciale », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, et appartient, à ce titre, au champ d'application matériel de ce règlement.

27. Plus précisément, cette juridiction se demande, en substance, si le point de savoir si une telle action appartient au champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012 dépend du fait que la procédure au fond relève elle-même de ce champ d'application matériel [première question, sous b)]. En outre, elle vise à clarifier la question de savoir si, lorsqu'une organisation internationale invoque l'immunité d'exécution dont elle dispose en vertu du droit international, cette immunité fait d'office obstacle à ce que son action appartienne au champ d'application matériel de ce règlement ou doit, tout du moins, avoir pour conséquence qu'elle relève de l'exclusion relative aux « actes et [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, dudit règlement [première question, sous a)].

28. Avant de procéder, tour à tour, à l'analyse de ces problématiques, je formulerai quelques brèves remarques concernant la recevabilité de la présente demande de décision préjudicielle.

B. Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

29. Dans ses observations écrites, SHAPE fait valoir que la présente demande de décision préjudicielle et, plus précisément, les première et deuxième questions posées par la juridiction de renvoi, sont irrecevables pour autant qu'elles concernent sa demande de mainlevée de la saisie-arrest conservatoire effectuée par Supreme sur le compte séquestre. Ces questions seraient devenues, en partie, hypothétiques puisque le juge belge aurait déjà autorisé l'exécution des décisions du 12 juin 2017 du rechtbank Limburg (tribunal de Limbourg) et du 27 juin 2017 du Gerechtshof 's-Hertogenbosch (cour d'appel de 's-Hertogenbosch), en application d'une convention établie entre la Belgique et les

Pays-Bas⁵, et que la saisie-arrêt conservatoire effectuée par Supreme sur le compte séquestre aurait déjà fait l'objet d'une mainlevée.

30. À cet égard, il me faut préciser que, selon une jurisprudence constante, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale n'est notamment possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle de l'Union, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique⁶.

31. En l'espèce, tel n'est, selon moi, pas le cas. À ce propos, il me suffit de relever que, dans le cadre de la procédure de référé dont elle est saisie, la juridiction de renvoi doit se prononcer en cassation sur les deux décisions susmentionnées, en exécution desquelles la saisie-arrêt conservatoire effectuée par Supreme sur le compte séquestre a fait l'objet d'une mainlevée. Dans ce contexte, la question de savoir si les juridictions néerlandaises sont internationalement compétentes au titre du règlement n° 1215/2012 pour décider de cette mainlevée ne me paraît ni hypothétique, ni manifestement dépourvue de rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal.

32. Cela étant précisé, il se pose également la question de savoir si la demande de décision préjudicielle devrait être considérée comme étant irrecevable compte tenu de la disparition de l'objet du litige au principal, à la suite de l'arrêt du 10 décembre 2019 du Gerechtshof 's-Hertogenbosch (cour d'appel de 's-Hertogenbosch), signalé par les parties lors de l'audience.

33. Je précise que, dans cet arrêt, cette juridiction a confirmé la compétence du rechtbank Limburg (tribunal de Limbourg), dans le cadre de la procédure au fond, tout en constatant que, pour autant que l'immunité de juridiction invoquée par SHAPE et JFCB concernait l'exercice de leurs fonctions officielles, cette immunité devait être considérée comme absolue. Au-delà du fait que la saisie-arrêt conservatoire pratiquée sur le compte séquestre a déjà fait l'objet d'une mainlevée, on peut donc se demander s'il est encore possible que les juridictions néerlandaises autorisent à l'avenir de nouvelles saisies sur le compte séquestre.

34. À cet égard, il est vrai que la Cour a parfois elle-même constaté, dans certaines affaires, que le litige devant le juge national avait perdu son objet, et considéré les questions préjudicielles dont elle avait été saisies comme étant irrecevables pour ce motif⁷.

35. Toutefois, en l'espèce, il ressort des indications fournies par les parties lors de l'audience que l'arrêt du 10 décembre 2019 du Gerechtshof 's-Hertogenbosch (cour d'appel de 's-Hertogenbosch) fait l'objet d'une procédure d'appel pendante devant le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas). SHAPE ayant, dans le cadre de son action en référé, expressément demandé auprès des juridictions néerlandaises l'interdiction pour Supreme de procéder à de nouvelles saisies-arrests conservatoires sur le compte séquestre, je doute que, tant que cette juridiction n'aura pas résolu de manière définitive la question de savoir si SHAPE est fondée à invoquer son immunité de juridiction dans le cadre de la procédure au fond et si cette immunité fait, en elle-même, obstacle à ce que puissent être autorisées de nouvelles saisies sur le compte séquestre, il puisse être considéré que le litige au principal est devenu sans objet.

⁵ Convention sur la compétence judiciaire territoriale, sur la faillite, ainsi que sur l'autorité et l'exécution des décisions judiciaires, des sentences arbitrales et des actes authentiques, signée à Bruxelles le 28 mars 1925 (Stb. 1929, 405).

⁶ Voir, en ce sens, arrêts du 22 mai 2008, citiworks (C-439/06, EU:C:2008:298, point 32), ainsi que du 27 juin 2018, Altiner et Ravn (C-230/17, EU:C:2018:497, point 22 et jurisprudence citée).

⁷ Voir, en ce sens, arrêts du 12 mars 1998, Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, points 20 et 21), ainsi que du 20 janvier 2005, García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, points 29 à 31).

36. Dans ces conditions, la présente demande de décision préjudicielle doit, à mon avis, être déclarée recevable.

C. Sur l'incidence de la procédure au fond [première question, sous b)]

37. Par sa première question, sous b), la juridiction de renvoi se demande, en substance, si, aux fins de déterminer si une action en référé telle que celle de SHAPE relève de la « matière civile et commerciale » et appartient, à ce titre, au champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012, elle doit tenir compte du point de savoir si la procédure au fond appartient elle-même à ce champ d'application matériel.

38. Je rappelle que, selon les indications fournies par la juridiction de renvoi, la saisie-arrêt conservatoire dont SHAPE a demandé la mainlevée dans le cadre de son action en référé a été effectuée au titre d'une créance que Supreme affirme détenir sur SHAPE dans le cadre du litige contractuel au fond.

39. À cet égard, la Cour a précisé qu'il convient d'entendre par « mesures conservatoires ou provisoires » les mesures qui sont destinées à maintenir une situation de fait ou de droit afin de sauvegarder des droits dont la reconnaissance est par ailleurs demandée au juge du fond⁸.

40. Il ne fait guère de doute, à mes yeux, que cette définition englobe une saisie-arrêt conservatoire telle que celle effectuée, dans les circonstances de l'affaire au principal, par Supreme, ainsi que toute saisie-arrêt conservatoire dont elle pourrait à l'avenir demander l'autorisation, sur la base des mêmes faits, devant les juridictions néerlandaises.

41. Cette clarification apportée, je considère qu'une action en référé telle que celle de SHAPE doit être regardée, dès lors qu'elle tend à obtenir la mainlevée de la saisie-arrêt conservatoire effectuée par Supreme et l'interdiction pour cette partie de pratiquer d'autres saisies sur la base des mêmes faits, comme portant sur des « mesures provisoires ou conservatoires »⁹.

42. En ce qui concerne la méthode pour déterminer si une action en référé telle que celle en cause au principal, portant sur des « mesures provisoires ou conservatoires », relève du champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012, je constate que trois thèses différentes ont été proposées lors de l'audience.

43. Premièrement, Supreme, suivie sur ce point par le gouvernement grec, a soutenu, en substance, que l'application du règlement n° 1215/2012 à une action en référé telle que celle de SHAPE dépend de la question de savoir si la procédure au fond relève elle-même du champ d'application de ce règlement et, partant, des caractéristiques de cette procédure¹⁰.

⁸ Voir, en ce sens, arrêts du 26 mars 1992, Reichert et Kockler, (C-261/90, EU:C:1992:149, point 34), ainsi que du 28 avril 2005, St. Paul Dairy (C-104/03, EU:C:2005:255, point 13). Je souligne que, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, le règlement n° 1215/2012 visait notamment à clarifier les conditions relatives à la circulation des mesures provisoires et conservatoires dans l'Union (voir également considérant 33 de ce règlement). En revanche, rien n'indique que l'intention du législateur de l'Union aurait été de modifier la définition de la notion de « mesures provisoires et conservatoires » donnée par la jurisprudence de la Cour. À ce propos, je relève que, si le considérant 25 dudit règlement précise certains cas de figure devant être englobés par cette notion, il ne la définit pas avec précision.

⁹ À cet égard, je rappelle que, au titre de l'article 705, paragraphe 1, du code de procédure civile, « [l]e juge des référés ayant autorisé la saisie peut, par voie de référé, annuler la saisie à la demande de tout intéressé, sous réserve de la compétence du juge de droit commun ». Ainsi, il me semble qu'une procédure telle que celle entamée, sur le fondement de cette disposition, par SHAPE fait non seulement directement suite à la procédure à l'issue de laquelle l'autorisation d'effectuer la saisie-arrêt conservatoire a été accordée, mais doit également être regardée comme étant intimement liée à cette dernière procédure. À mes yeux, ces deux types de procédures ont pour objet les mêmes « mesures provisoires et conservatoires » : l'une vise l'autorisation d'effectuer la saisie-arrêt conservatoire, tandis que l'autre tend à obtenir la mainlevée de cette saisie, ainsi que l'interdiction qu'il soit procédé à de nouvelles saisies sur la base des mêmes faits.

¹⁰ Pour être complet, je précise que, dans ses observations écrites, Supreme rappelle que le règlement n° 1215/2012 s'applique à une action portant sur des mesures provisoires et conservatoires si ces mesures visent à sauvegarder des droits qui relèvent de son champ d'application matériel. Selon elle, il en résulte que le point de savoir si la procédure au fond relève elle-même de la « matière civile et commerciale », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement, est déterminant.

44. Deuxièmement, SHAPE a fait valoir que le caractère civil ou commercial d'une action qui, comme la sienne, porte sur des mesures provisoires ou conservatoires ne saurait être déterminé par le caractère civil ou commercial de la procédure au fond et doit être apprécié indépendamment de cette dernière procédure.

45. Troisièmement, les gouvernements néerlandais et belge, ainsi que la Commission ont estimé que, si les caractéristiques et la qualification de la procédure au fond ne sont pas déterminantes, il convient en revanche d'examiner si les droits dont la saisie-arrest conservatoire visait à assurer la sauvegarde dans le cadre de cette dernière procédure relèvent de la « matière civile et commerciale » au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012.

46. Je souscris à cette dernière thèse.

47. En effet, je rappelle que, s'agissant de l'interprétation des textes antérieurs au règlement n° 1215/2012, et plus particulièrement de la convention de Bruxelles¹¹, la Cour a jugé que les mesures provisoires ou conservatoires étant aptes à sauvegarder des droits de nature fort variée, leur appartenance au champ d'application de cette convention devait être déterminée, non par leur nature propre, mais par la nature des droits dont elles assuraient la sauvegarde et qui faisaient l'objet de la procédure au fond¹².

48. Sans se départir de cette règle¹³, la Cour a eu l'occasion de préciser que, contrairement à l'avis de Supreme et du gouvernement grec, son objet n'était pas de lier le sort d'une demande de mesures provisoires ou conservatoires à celui de la procédure au fond¹⁴.

49. Dans l'arrêt de Cavel II¹⁵, la Cour a ainsi rappelé avoir jugé, dans l'arrêt de Cavel I¹⁶, qu'une demande d'apposition de scellés, présentée dans le cadre d'une procédure de divorce exclue du champ d'application de la convention de Bruxelles, se situait elle-même hors de ce champ d'application non à cause de son caractère accessoire, mais parce qu'il apparaissait que, par son objet propre, elle relevait, en l'occurrence, du régime matrimonial des époux. En outre, elle a considéré qu'une autre mesure provisoire, pourtant rattachée à la même procédure au fond, pouvait subir un sort différent, dans la mesure où elle visait à assurer l'entretien de l'époux dans le besoin et appartenait, dès lors, à la matière des obligations alimentaires, qui était, pour sa part, incluse dans le champ d'application de cette convention¹⁷.

11 Convention du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 1972, L 299, p. 32, ci-après la « convention de Bruxelles »). À cet égard, je précise que, selon la jurisprudence, l'interprétation fournie par la Cour en ce qui concerne les dispositions de cette convention vaut également en ce qui concerne les dispositions du règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil, du 22 décembre 2000, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO 2001, L 12, p. 1), lorsque des dispositions peuvent être qualifiées d'équivalentes (voir arrêt du 18 octobre 2011, Realchemie Nederland, C-406/09, EU:C:2011:668, point 38 et jurisprudence citée). Il en est ainsi dans le cas de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement, et de l'article 1^{er}, premier alinéa, de ladite convention. De même, les articles 1^{er}, paragraphes 1, dudit règlement et du règlement n° 1215/2012 peuvent être considérés comme équivalents (voir arrêt du 15 novembre 2018, Kuhn, C-308/17, EU:C:2018:911, points 31 et 32 ainsi que jurisprudence citée). Partant, dans la suite des présentes conclusions, je me référerai uniquement au règlement n° 1215/2012, tout en citant la jurisprudence relative aux instruments qui l'ont précédé.

12 Voir arrêt du 27 mars 1979, de Cavel (143/78, EU:C:1979:83, point 8).

13 Voir, notamment, arrêts du 26 mars 1992, Reichert et Kockler (C-261/90, EU:C:1992:149, point 32) ; du 17 novembre 1998, Van Uden (C-391/95, EU:C:1998:543, point 33), ainsi que du 18 octobre 2011, Realchemie Nederland (C-406/09, EU:C:2011:668, point 40).

14 Voir arrêt du 6 mars 1980, de Cavel (120/79, EU:C:1980:70, points 8 et 9).

15 Arrêt du 6 mars 1980, de Cavel (120/79, EU:C:1980:70).

16 Arrêt du 27 mars 1979, de Cavel (143/78, EU:C:1979:83). Je rappelle que, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1215/2012, l'état et la capacité des personnes physiques, ainsi que les régimes matrimoniaux, sont notamment exclus de l'application de ce règlement.

17 Voir arrêt du 6 mars 1980, de Cavel (120/79, EU:C:1980:70, points 11 et 12).

50. Par la suite, la Cour a également jugé que, dans la mesure où l'objet d'une demande de mesures provisoires portait sur une question relevant du champ d'application matériel de la convention de Bruxelles, cette dernière s'appliquait même si une procédure au fond avait déjà été engagée ou pouvait l'être et même si cette procédure devait se dérouler devant des arbitres et, à ce titre, être exclue du champ d'application de cette convention¹⁸.

51. Conformément à la tendance générale qui se dessine au regard de cette jurisprudence¹⁹, il me paraît que la nature des droits dont la reconnaissance est demandée dans le cadre de la procédure au fond et dont les mesures provisoires ou conservatoires demandées visent à assurer la sauvegarde est déterminante. En particulier, il ne saurait être considéré que toute demande de « mesures provisoires ou conservatoires » doit, selon que la procédure au fond relève ou non du champ d'application du règlement n° 1215/2012, être automatiquement incluse ou exclue de ce champ d'application, du seul fait de son caractère accessoire²⁰. Encore faut-il vérifier si l'objet de ces mesures, c'est-à-dire les droits dont elles visent la sauvegarde au fond, relèvent ou non de la « matière civile et commerciale » qui entre dans ce champ d'application.

52. J'ajoute qu'une telle approche me semble conforme à la jurisprudence selon laquelle l'article 24 de la convention de Bruxelles (devenu article 35 du règlement n° 1215/2012), qui autorise une juridiction d'un État membre contractant à statuer sur une demande de mesure provisoire ou conservatoire alors qu'elle n'est pas compétente pour connaître du fond du litige, ne peut être invoqué en vue d'obtenir de telles mesures que dans les domaines relevant du champ d'application matériel de cette convention, tel qu'il est défini à son article 1^{er}²¹.

53. Dans les circonstances de l'affaire au principal, dès lors que, conformément aux indications fournies par la juridiction de renvoi, la saisie-arrêt conservatoire a été autorisée au titre d'une créance que Supreme affirme détenir sur SHAPE dans le cadre du litige contractuel faisant l'objet de la procédure au fond, je considère que c'est au regard de la nature du droit de créance dont cette saisie-arrêt visait à assurer la sauvegarde dans le cadre de cette procédure qu'il convient de déterminer si une action en référé telle que celle de SHAPE, tendant à la levée de ladite saisie-arrêt, relève ou non du champ d'application du règlement n° 1215/2012.

18 Arrêt du 17 novembre 1998, Van Uden (C-391/95, EU:C:1998:543). Je précise que, dans ses conclusions dans cette affaire (C-391/95, EU:C:1997:288, point 62), l'avocat général Léger a indiqué que l'objet de la demande de mesure provisoire devant le juge des référés ne portait nullement sur la matière arbitrale et qu'il s'agissait bien plutôt d'une demande en matière contractuelle, en ce sens qu'elle « trouv[ait] sa base dans le non-respect d'une obligation contractuelle ». En outre, je rappelle que, en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous d), du règlement n° 1215/2012, l'arbitrage est exclu du champ d'application matériel de ce règlement.

19 À ma connaissance, la Cour ne s'est explicitement départie de cette tendance générale que dans l'arrêt du 31 mars 1982, W. (25/81, EU:C:1982:116, point 8), dans lequel elle a souligné qu'une demande de mesures provisoires tendant à obtenir la remise d'un document afin d'empêcher que les déclarations qui y figuraient soient utilisées comme preuve dans un litige concernant la gestion des biens de la femme par le mari était, en raison de son *caractère accessoire*, à considérer comme se rattachant aux régimes matrimoniaux au sens de la convention de Bruxelles.

20 S'agissant de la question plus générale de savoir si les dispositions de la convention de Bruxelles lient, en ce qui concerne le champ d'application de celle-ci, le sort des demandes accessoires au sort des demandes principales, je note que, dans ses conclusions dans l'affaire de Cavel I (de Cavel, 143/78, non publiées, EU:C:1979:50), l'avocat général Warner s'est notamment référé à l'article 5, paragraphe 4, de cette convention (devenu article 7, point 3, du règlement n° 1215/2012), qui conférait à une juridiction saisie d'une procédure pénale la compétence pour connaître des réclamations civiles en dommage ou en restitution fondées sur l'infraction qui avait donné lieu à cette procédure, en indiquant qu'il s'agissait d'un cas où ladite convention « s'appliqu[ait] expressément à une procédure accessoire, bien que la procédure principale soit clairement en dehors de son champ d'application ».

21 Voir en ce sens, arrêt du 28 avril 2005, St. Paul Dairy (C-104/03, EU:C:2005:255, point 10 et jurisprudence citée).

D. Sur l'incidence du droit international des immunités [première question, sous a)]

54. Par sa première question, sous a), la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de déterminer si le fait qu'une organisation internationale invoque l'immunité d'exécution au soutien de ses demandes, dans le cadre d'une action en référé telle que celle en cause au principal, constitue d'office un obstacle à l'application du règlement n° 1215/2012 ou doit, tout du moins, avoir pour conséquence qu'une telle action relève de l'exclusion relative aux « actes et [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement.

55. Concrètement, il me semble que le problème de la juridiction de renvoi provient notamment du fait que, telle que formulée à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, l'exclusion relative aux « actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique » est rattachée à la notion d'« *acta jure imperii* », notion qui est également utilisée dans le droit international en ce qui concerne le principe de l'immunité des États.

56. Les étapes de mon analyse seront les suivantes. En premier lieu, je formulerai des rappels généraux sur la notion d'« *acta jure imperii* » et la distinction entre les immunités des États et les immunités des organisations internationales dans le droit international. En deuxième lieu, j'examinerai si cette distinction doit avoir pour conséquence que les litiges impliquant des organisations internationales se situent d'office hors du champ d'application du règlement n° 1215/2012. Je répondrai par la négative, tout en soulignant, en troisième lieu, que les actes ou omissions commis par des organisations internationales peuvent, à mon avis, relever de l'exclusion relative aux « actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique », au titre de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement. Pour finir, je préciserai les critères prévus par la jurisprudence pour conclure qu'un acte ou une omission procède de l'exercice de la puissance publique, avant d'expliquer les raisons pour lesquelles j'estime que le fait qu'une organisation internationale invoque l'immunité de juridiction ou d'exécution n'est pas déterminante aux fins de l'appréciation de ces critères.

57. J'ajoute, à titre liminaire, que, dans ses observations écrites, Supreme fait valoir que l'immunité d'exécution invoquée par SHAPE au soutien de son action en référé est dénuée de pertinence. Elle évoque en revanche le point de savoir si, dès lors que l'applicabilité du règlement n° 1215/2012 à une action telle que celle introduite par SHAPE dépend de la question de savoir si la procédure au fond appartient elle-même au champ d'application matériel de ce règlement, l'immunité de juridiction alléguée dans le cadre de cette procédure peut ou non faire obstacle à ce qu'une telle action relève de la « matière civile et commerciale », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, dudit règlement.

58. À cet égard, je précise que la question de l'incidence du droit international des immunités sur le champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012 ne nécessite, à mon avis, pas de réponse différente, selon que cette organisation internationale invoque l'immunité d'exécution ou de juridiction. C'est du reste ce que je m'efforcerai de mettre en lumière dans le cadre de mon analyse de cette problématique.

1. Rappels sur le droit international des immunités

59. Dans leurs observations écrites, les gouvernements néerlandais, belge et autrichien considèrent que la notion d'« *acta jure imperii* », qui permet de distinguer, dans le droit international, les actes commis dans l'exercice de la puissance publique des actes de gestion (*acta jure gestionis*), est uniquement pertinente lorsqu'est invoquée l'immunité des États. En particulier, ces gouvernements estiment que l'immunité des organisations internationales vaut pour l'ensemble des actes accomplis par ces dernières, sous réserve qu'ils soient étroitement liés aux objectifs qu'elles poursuivent ou nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

60. S'agissant de l'immunité des États, je rappelle que la Cour a considéré, dans l'arrêt Mahamdia²², que, en l'état actuel de la pratique internationale, l'immunité de juridiction, qui vise à empêcher qu'un État puisse être attiré en justice devant la juridiction d'un autre État, n'a pas de valeur absolue et peut être exclue lorsque le recours juridictionnel porte sur des actes accomplis *jure gestionis*, lesquels ne relèvent pas de la puissance publique.

61. Comme l'a relevé à juste titre l'avocat général Szpunar dans ses conclusions dans l'affaire Rina²³, la Cour a ainsi implicitement admis le principe déjà ancré dans le droit international coutumier selon lequel les États bénéficient d'une immunité de juridiction relative, fondée sur une distinction entre les actes accomplis *jure imperii* et les actes accomplis *jure gestionis*, en présence desquels l'immunité de juridiction ne déploie généralement pas ses effets.

62. Par ailleurs, je note que l'immunité d'exécution des États a également été nuancée dans la doctrine et le droit international. Ainsi, tandis que les biens et avoirs d'un État liés aux activités rattachées à la souveraineté de l'État sont protégés contre toute exécution forcée par les autorités d'un autre État, il en va différemment des biens et avoirs utilisés ou destinés à être utilisés à des fins commerciales²⁴.

63. S'agissant de l'immunité des organisations internationales, la distinction entre les actes accomplis *jure imperii* et ceux accomplis *jure gestionis* n'est, en revanche, que d'une pertinence limitée²⁵.

64. En effet, comme le relèvent à juste titre les gouvernements néerlandais, belge et autrichien, les immunités des organisations internationales répondent à une logique différente de celles des États. Contrairement aux États qui dérivent leurs immunités du principe *par in parem non habet imperium*²⁶, les immunités des organisations internationales sont, en règle générale, conférées par les traités constitutifs de ces organisations, par des conventions multilatérales ou par des accords bilatéraux conclus entre les États membres d'une même organisation²⁷. Ces immunités revêtent un caractère fonctionnel, dans la mesure où elles visent à assurer que ces organisations puissent réaliser les missions pour lesquelles elles ont été instituées, en toute indépendance²⁸.

22 Voir arrêt du 19 juillet 2012 (C-154/11, EU:C:2012:491, points 54 et 55).

23 Voir conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, points 35 à 38). L'arrêt n'a pas encore été rendu dans cette affaire. Voir également Lalive, J-F « L'immunité de juridiction des États et des organisations internationales », R.C.A.D.I, t.84, 1953-III, p. 215.

24 Voir, notamment, Fox, H., Webb, P., *The Law of State Immunity*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 509 et suiv.

25 Voir Fox, H., Webb, P., op.cit., p. 570 et suiv. Selon certains auteurs, la distinction entre les actes accomplis *jure imperii* et ceux accomplis *jure gestionis* devrait être étendue aux organisations internationales. Néanmoins, la jurisprudence des juridictions nationales ne serait pas concluante à cet égard [voir, notamment, Gaillard, E., Pingel-Lenuzza, I., « International organisations and immunity from jurisdiction : to restrict or to bypass », I.C.L.Q, vol (51)1, 2002, p. 9].

26 Voir arrêt du 19 juillet 2012, Mahamdia (C-154/11, EU:C:2012:491, point 54). Selon ce principe, aucun État souverain ne peut assujettir un autre État souverain à sa juridiction.

27 Voir Dominici, C., « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », R.C.A.D.I, t.187, 1984-IV, p. 163.

28 Voir El Sawah, S., « Chapitre 3 - Les immunités des organisations internationales », *Les immunités des États et des organisations internationales*, Bruxelles, Éd. Larcier, 2011, p. 210-211. Voir également Fox, H., Webb, P., op.cit., p. 571 et suiv, ainsi que Blokker, N., « International Organizations : the Untouchables ? », *International Organizations Law Review*, vol.10, 2013, p. 260. À ce propos, je signale que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion de préciser que « l'octroi de privilèges et immunités aux organisations internationales est un moyen indispensable au bon fonctionnement de celles-ci » (Cour EDH, 18 février 1999, Waite et Kennedy c. Allemagne, CE:ECHR:1999:0218JUD002608394, § 63).

2. Sur l'absence de nécessité d'exclure d'office les litiges impliquant des organisations internationales du champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012

65. Compte tenu du fait que les immunités des organisations internationales diffèrent de celles des États et revêtent un caractère fonctionnel – ce qui implique qu'elles peuvent, en théorie, s'étendre à l'ensemble des actes que ces organisations accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions – il convient de se demander si, comme le soutient le gouvernement autrichien, la participation d'une organisation internationale à un litige devrait invariablement conduire à ce que celui-ci se situe hors du champ d'application du règlement n° 1215/2012.

66. J'avoue éprouver des difficultés à concevoir en vertu de quels principes ou obligations les litiges impliquant des organisations internationales devraient, comme le propose ce gouvernement, être d'office exclus du champ d'application du règlement n° 1215/2012. En particulier, la possibilité que ce règlement s'applique à de tels litiges ne me semble pas mettre en péril l'obligation de l'Union prévue à l'article 3, paragraphe 5, TUE, lorsqu'elle adopte un acte, de respecter le droit international dans son ensemble²⁹.

67. En effet, en ce qui concerne, comme c'est le cas dans l'affaire au principal, un litige entre une organisation internationale et des personnes de droit privé, j'estime que le seul fait que le juge national se déclare internationalement compétent au motif qu'un tel litige entre dans le champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012 n'est pas susceptible de porter atteinte à la protection de l'immunité invoquée, en vertu du droit international, par l'organisation internationale partie à ce litige.

68. Afin de garantir le respect de l'*immunité de juridiction*, le juge national doit, en revanche, refuser d'exercer la compétence qu'il dérive de ce règlement lorsqu'une telle immunité l'exige³⁰. Par ailleurs, à l'issue de son analyse du litige au fond ou à titre provisoire, il doit refuser de soumettre l'organisation internationale à des mesures d'exécution forcées lorsque cela est nécessaire, au regard de l'*immunité d'exécution* dont jouit cette organisation³¹.

69. Sur ce point, j'ajoute que, ainsi que l'ont fait valoir Supreme, le gouvernement néerlandais et la Commission, dans leurs observations écrites et lors de l'audience, la question de savoir si l'immunité invoquée par une organisation internationale doit faire obstacle ou non à l'exercice de juridiction ou l'adoption de mesures d'exécution à l'encontre d'une telle organisation n'intervient, à mon avis, pas au stade de la détermination de la compétence au titre du règlement n° 1215/2012 et n'a d'incidence qu'après que le juge s'est déclaré internationalement compétent³².

29 Voir arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864, point 101, ainsi que jurisprudence citée).

30 Au passage, je signale qu'il s'agit de l'approche suivie par le Gerechtshof 's-Hertogenbosch (cour d'appel de 's-Hertogenbosch) dans son arrêt du 10 décembre 2019, qui concernait la procédure au fond. Cette juridiction a d'abord constaté que le fait que SHAPE et JFCB avaient invoqué l'immunité de juridiction ne suffisait pas à conclure qu'ils auraient cherché à remettre en cause la compétence des juridictions néerlandaises, y compris au titre du règlement n° 1215/2012 (point 6.5.3.4). Puis, comme déjà relevé au point 33 des présentes conclusions, elle a indiqué que, dans la mesure où cette immunité était liée à l'exercice de fonctions officielles, elle devait être considérée comme absolue (point 6.7.9.1).

31 Dans ses conclusions dans l'affaire Mahamdia (C-154/11, EU:C:2012:309, point 28), l'avocat général Mengozzi a souligné que l'objet de l'immunité d'exécution est précisément de faire échapper la partie concernée à toute contrainte administrative ou juridictionnelle pouvant résulter de l'application d'un jugement.

32 Voir, par analogie, en ce qui concerne l'immunité de juridiction invoquée par les États, conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Rina (C-641/18, EU:C:2020:3, point 42), dans lesquelles il a indiqué que le point de savoir si le règlement n° 44/2001 peut s'appliquer *ratione materiae* dans un litige dans lequel l'immunité de juridiction est invoquée par un État doit être a priori distingué de celui de savoir si le juge peut exercer la compétence tirée de ce règlement en ce qui concerne ce litige ou si l'immunité l'en empêche.

70. En effet, cette question requiert de définir les contours de l'immunité de juridiction ou d'exécution dont dispose l'organisation internationale et d'apprécier le bien-fondé des prétentions des parties à cet égard. Concrètement, elle nécessite de vérifier si l'immunité alléguée existe. Elle se distingue donc de la question de savoir si le litige relève de la matière civile ou commerciale et entre dans le champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012, laquelle doit être résolue en amont, sans que le juge national soit contraint de procéder à un examen de l'affaire au fond³³.

71. Dans les circonstances de l'affaire au principal, il me semble, pour répondre aux préoccupations exprimées par le gouvernement autrichien, que la seule application du règlement n° 1215/2012 n'empêcherait ainsi notamment pas les juridictions néerlandaises saisies de l'action en référé de SHAPE d'interdire l'adoption de mesures provisoires ou conservatoires susceptibles d'interférer, le cas échéant, avec son immunité d'exécution.

72. Les considérations qui précèdent m'amènent à conclure que l'immunité invoquée par une organisation internationale en vertu du droit international ne constitue pas d'office un obstacle à l'application du règlement n° 1215/2015. Afin de déterminer si un litige impliquant une organisation internationale appartient ou non au champ d'application matériel de ce règlement, il y a en revanche lieu de vérifier si ce litige relève de l'une des exclusions prévues à l'article 1^{er} dudit règlement.

3. Sur la possibilité pour les litiges impliquant des organisations internationales de relever de l'exclusion relative aux « actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique »

73. Je rappelle que, aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, celui-ci s'applique en matière civile et commerciale. En revanche, il ne couvre notamment pas « la responsabilité des États pour des actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique (acta jure imperii) ».

74. Ainsi que le relève la juridiction de renvoi, se pose la question de savoir si cette exclusion s'applique uniquement aux États ou peut également couvrir des actes ou des omissions commis par des organisations internationales telles que SHAPE.

75. À cet égard, je considère utile de rappeler que la notion de « puissance publique » développée par la jurisprudence de la Cour couvrait déjà, sous l'égide de la convention de Bruxelles, les situations où une organisation internationale agit dans l'exercice de la puissance publique³⁴.

76. Je signale également que, telle qu'initialement formulée dans la jurisprudence, la notion de « puissance publique » ne renvoyait pas uniquement au cadre de la « responsabilité de l'État », comme c'est désormais le cas à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, mais plus généralement aux situations où « l'autorité publique » agit dans l'exercice de la puissance publique³⁵.

77. À ce propos, je souligne que l'ajout de la référence à la « responsabilité de l'État pour des actes ou des omissions accomplis dans l'exercice de la puissance publique », à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement, seule modification apportée par ledit règlement au libellé de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 44/2001, ne visait qu'à clarifier la notion de « matière civile et commerciale »³⁶.

³³ Voir arrêt du 28 janvier 2015, Kolassa (C-375/13, EU:C:2015:37, point 61 et jurisprudence citée).

³⁴ Voir arrêt du 14 octobre 1976, LTU (29/76, EU:C:1976:137), dans lequel la Cour a exclu du champ d'application de la convention de Bruxelles un litige concernant le recouvrement de redevances dues par une personne de droit privé à un organisme international de droit public (à savoir, l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, Eurocontrol).

³⁵ Voir, notamment, arrêts du 14 octobre 1976, LTU (29/76, EU:C:1976:137, point 4) ainsi que du 12 septembre 2013, Sunico e.a. (C-49/12, EU:C:2013:545, point 34 et jurisprudence citée).

³⁶ Voir, en ce sens, Rogerson, P., « Article 1^{er} », *Brussels I bis Regulation*, sous la direction de Magnus, U., Mankowski, P., Otto Schmidt, Cologne, 2016, p. 63, point 13. À cet égard, je précise que l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 44/2001 prévoyait uniquement que ce règlement ne recouvrait notamment pas les « matières fiscales, douanières ou administratives ». Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n° 1215/2012, l'exception relative à l'exercice de la puissance publique existait uniquement dans la jurisprudence de la Cour.

78. En outre, l'énumération qui figure à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012 est précédée par le terme « notamment ». À mes yeux, la référence à la « responsabilité de l'État » dans cette disposition peut, dès lors, être comprise comme illustrant, de manière non exhaustive, le type de situations susceptibles d'être caractérisées par l'exercice de la puissance publique³⁷.

79. Sur ce point, je précise que le considérant 10 de ce règlement qui prévoit que l'intention du législateur était d'inclure dans le champ d'application dudit règlement « l'essentiel de la matière civile et commerciale, à l'exception de certaines matières bien définies » me paraît renvoyer davantage aux exclusions prévues au paragraphe 2, de l'article 1^{er}, du même règlement, qu'aux matières listées à son paragraphe 1, lesquelles se situent, en tout état de cause, hors du champ d'application du règlement n° 1215/2012, puisqu'elles ne relèvent pas de la « matière civile et commerciale ».

80. Au regard de ces éléments, je considère que la notion de « puissance publique », qui figure à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, peut couvrir des actes ou omissions commis par des organisations internationales. Lorsque tel est le cas, de tels actes ou omissions ne relèvent pas de la « matière civile et commerciale » et sont exclus du champ d'application matériel de ce règlement.

81. Dans la suite de mon analyse, je préciserai d'abord les critères qui ont été dégagés par la jurisprudence de la Cour, aux fins de déterminer si un acte ou une omission a été commis dans l'exercice de la puissance publique. Puis, j'exposerai les raisons pour lesquelles j'estime que l'immunité invoquée par une organisation internationale telle que SHAPE n'est pas déterminante aux fins d'établir si l'exclusion relative aux « actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique » s'applique.

4. Sur la jurisprudence de la Cour relative à la notion d'« actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique »

82. Je rappelle que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, la question de savoir si une action est exclue du champ d'application du règlement n° 1215/2012 doit être appréciée au regard des éléments qui caractérisent la nature des rapports juridiques entre les parties au litige ou l'objet de celui-ci³⁸.

83. La Cour a ainsi considéré que, si certains litiges impliquant une autorité publique et une personne de droit privé peuvent entrer dans le champ d'application du règlement n° 1215/2012, il en est autrement lorsque l'autorité publique agit dans l'exercice de la puissance publique³⁹. En effet, la manifestation de prérogatives de puissance publique par l'une des parties au litige, en raison de l'exercice par celle-ci de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers, exclut un tel litige de la matière civile et commerciale au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de ce règlement⁴⁰.

37 Par exemple, il peut arriver qu'un État délègue ses prérogatives de puissance publique à des entités publiques ou privées.

38 Voir, notamment, arrêts du 14 octobre 1976, LTU (29/76, EU:C:1976:137, point 4), ainsi que du 14 novembre 2002, Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, point 29).

39 Voir, notamment, arrêts du 14 octobre 1976, LTU (29/76, EU:C:1976:137, point 4), ainsi que du 11 avril 2013, Sapir e.a. (C-645/11, EU:C:2013:228, point 33 et jurisprudence citée).

40 Voir, notamment, arrêts du 21 avril 1993, Sonntag (C-172/91, EU:C:1993:144, point 22), ainsi que du 28 février 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, point 49).

84. Afin de déterminer si tel est le cas, la Cour a jugé qu'il y a lieu d'identifier le rapport juridique existant entre les parties au litige et d'examiner le fondement et les modalités d'exercice de l'action intentée⁴¹. Au regard de cette jurisprudence, il semblerait que ces trois critères – « rapport juridique existant entre les parties », « fondement de l'action » et « modalités de l'action » – devraient être examinés cumulativement. Toutefois, certains arrêts ne font pas mention du critère du rapport juridique entre les parties au litige⁴². Par ailleurs, dans d'autres arrêts, la Cour a traité les critères relatifs au fondement juridique de l'action intentée et au rapport juridique entre les parties comme des critères qui se recoupent⁴³. Ainsi, il me paraît que la Cour ne distingue pas systématiquement « le rapport juridique entre les parties » du « fondement de l'action intentée » et de « l'objet du litige »⁴⁴.

85. Au-delà des détails de motivation adoptés par la Cour dans ces arrêts, il me semble, en définitive, que ce qui est déterminant, c'est le fait que l'action repose sur un droit qui a sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique⁴⁵.

86. En effet, la Cour a jugé que « [l]e fait que le gestionnaire, en poursuivant le recouvrement [de] frais, agit sur la base d'un droit de créance qui a sa *source* dans un acte de puissance publique suffit pour que son action soit considérée, *quelle que soit la nature de la procédure* que lui ouvre à ces fins le droit national, comme exclue du champ d'application de la convention de Bruxelles »⁴⁶.

87. À mes yeux, cette jurisprudence met également en lumière le fait que le critère relatif aux modalités d'exercice de l'action n'est pas pertinent dans tous les cas⁴⁷.

41 Voir, notamment, arrêts du 15 mai 2003, Préservatrice foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, point 23 et jurisprudence citée), ainsi que du 28 février 2019, Gradbeništvo Korana (C-579/17, EU:C:2019:162, point 48 et jurisprudence citée). Je précise que, dans ses conclusions dans l'affaire flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2046, point 23), l'avocate générale Kokott a indiqué qu'il convient « d'abord d'analyser les éléments caractéristiques des rapports juridiques entre les parties au litige au principal [...] et ensuite – afin de déterminer l'objet du litige au principal [...] – d'éclaircir les faits qui sous-tendent la prétention ainsi que le fondement du recours et les modalités de son introduction ». Elle a ainsi laissé entendre que le critère relatif au fondement et aux modalités de l'action intentée vise, ni plus ni moins, à préciser les éléments devant être pris en compte aux fins de déterminer « l'objet du litige ».

42 Tel est le cas de l'arrêt du 14 novembre 2002, Baten (C-271/00, EU:C:2002:656, point 37), dans lequel la Cour a considéré que relevait de la « matière civile et commerciale », l'action récursoire par laquelle « un organisme public poursuit auprès d'une personne de droit privé le recouvrement de sommes qu'il a versées à titre d'aide sociale [...] *pour autant* que le fondement et les modalités d'exercice de cette action sont régis par les règles de droit commun » (mise en italique par mes soins). Je note que, dans l'arrêt du 11 avril 2013, Sapir e.a. (C-645/11, EU:C:2013:228, points 34 à 38), la Cour ne s'est pas non plus référée au rapport juridique existant entre les parties au litige et a uniquement examiné le fondement et les modalités d'exercice de l'action intentée.

43 Voir arrêt du 12 septembre 2013, Sunico e.a. (C-49/12, EU:C:2013:545, points 37 à 40), dans lequel la Cour a d'abord exposé le fondement factuel et juridique de la demande, avant de constater qu'il résultait notamment des éléments listés à cet égard que le rapport juridique existant entre les parties n'était pas un rapport juridique impliquant le recours à des prérogatives de puissance publique. Une approche similaire me semble avoir été suivie dans l'arrêt du 9 mars 2017, Pula Parking (C-551/15, EU:C:2017:193, points 35 à 38).

44 À cet égard, je note que, avant même l'apparition des critères relatifs au fondement et aux modalités de l'action intentée, la distinction entre « objet du litige » et « rapport juridique existant entre les parties » n'était pas toujours strictement établie. Ainsi, dans l'arrêt du 1^{er} octobre 2002, Henkel (C-167/00, EU:C:2002:555, point 30), la Cour a, en substance, fusionné ces deux critères et considéré que le litige n'avait pas pour *objet* une manifestation de la puissance publique, en ce que l'action pendante devant la juridiction de renvoi visait à soumettre au contrôle du juge des *rapports de droit privé*. À l'inverse, dans l'arrêt du 28 juillet 2016, Siemens Aktiengesellschaft Österreich (C-102/15, EU:C:2016:607, point 31), la Cour a souligné que, pour déterminer si une matière relevait ou non du champ d'application du règlement n° 44/2001, il importait d'examiner « les éléments qui caractéris[ai]ent la nature des rapports juridiques entre les parties au litige *et* l'objet de celui-ci », ce qui tendrait à indiquer que les critères relatifs au rapport juridique et à l'objet du litige devaient être appliqués cumulativement (mise en italique par mes soins).

45 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Kuhn (C-308/17, EU:C:2018:528, point 61).

46 Voir arrêt du 16 décembre 1980, Rüffer (814/79, EU:C:1980:291, point 15). Mise en italique par mes soins. Dans ses conclusions dans l'affaire Siemens Aktiengesellschaft Österreich (C-102/15, EU:C:2016:225, point 38), l'avocat général Wahl a indiqué que le raisonnement retenu dans l'arrêt Rüffer était toujours valable. Dans l'arrêt du 28 juillet 2016, Siemens Aktiengesellschaft Österreich (C-102/15, EU:C:2016:607, point 40), la Cour a repris ce raisonnement.

47 Voir, notamment, arrêts du 16 décembre 1980, Rüffer (814/79, EU:C:1980:291, point 15), ainsi que du 15 février 2007, Lechouritou e.a. (C-292/05, EU:C:2007:102, point 41). Dans ce dernier arrêt, la Cour a jugé que, dans la mesure où les actes invoqués à l'origine du préjudice devaient être considérés comme résultant d'une manifestation de puissance publique de la part de l'État, la circonstance que le recours introduit devant la juridiction de renvoi ait été présenté comme revêtant un caractère civil était dépourvue de toute pertinence.

88. Ainsi, il me semble que le fait que l'action emprunte les formes classiques du droit civil ne saurait empêcher que celle-ci soit exclue du champ d'application du règlement n° 1215/2012, lorsqu'il peut être établi, au regard d'autres éléments, que l'action repose sur un droit ayant sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique⁴⁸.

89. À cet égard, il me paraît nécessaire de souligner que le critère relatif aux modalités d'exercice de l'action a été introduit par l'arrêt Baten⁴⁹, et repris, notamment, dans les arrêts Sapir⁵⁰, Sunico⁵¹, Pula Parking⁵² et Gradbeništvo Korana⁵³, dans le contexte particulier de litiges où il n'apparaissait pas, au regard d'autres caractéristiques, que l'action reposait sur un droit qui avait sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique, afin d'éviter que des situations où l'organisme public aurait la possibilité d'adopter un acte de droit public, ayant force exécutoire par lui-même, et jouirait ainsi de prérogatives lui permettant d'échapper aux règles de droit commun, soient malgré tout incluses dans le champ d'application du règlement n° 1215/2012.

90. Compte tenu de ce qui précède, je conclus que, de manière générale, aux fins de déterminer si un litige doit être exclu du champ d'application du règlement n° 1215/2012 au motif que celui-ci concerne des « actes ou des omissions commis dans l'exercice de la puissance publique », il y a lieu d'examiner si l'action repose sur un droit qui a sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique. À cet égard, peut notamment constituer un indice le fait que l'autorité publique dispose de la faculté d'adopter un acte de droit public ayant force exécutoire par lui-même, de sorte qu'elle se trouve dans une position juridique dérogatoire aux règles de droit commun régissant les modalités d'exercice de l'action intentée. En revanche, le fait que l'action emprunte des voies de recours ordinaires n'est pas décisif.

5. Sur l'incidence de l'immunité des organisations internationales sur la notion d'« actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique »

91. À ce stade de l'analyse, je crois utile de répondre aux arguments du gouvernement grec et de SHAPE selon lesquels l'immunité de juridiction ou d'exécution dont disposent les organisations internationales fait partie des privilèges qui dérogent aux règles habituelles régissant les rapports entre des personnes de droit privé et les place indiscutablement dans une position dominante par rapport à leurs cocontractants. Un litige tel que celui en cause au principal, dans lequel une organisation internationale invoque son immunité de juridiction ou d'exécution, relèverait ainsi, selon eux, de l'exclusion relative à l'« exercice de la puissance publique ».

92. Sur ce point, je rappelle que, ainsi qu'il résulte du point 90 ci-dessus, la question de savoir si un organisme public se trouve dans une position juridique dérogatoire par rapport aux règles de droit commun régissant les modalités d'exercice de l'action intentée dépend de sa faculté à adopter un acte de droit public ayant force exécutoire par lui-même. En d'autres termes, il faut examiner si cet organisme dispose de prérogatives lui permettant de prendre des décisions contraignantes à l'égard des particuliers, hors des voies de droit ordinaires.

⁴⁸ Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Bot dans les affaires jointes Fahnenbrock e.a. (C-226/13, C-245/13, C-247/13 et C-578/13, EU:C:2014:2424, point 57).

⁴⁹ Arrêt du 14 novembre 2002 (C-271/00, EU:C:2002:656, point 31).

⁵⁰ Arrêt du 11 avril 2013 (C-645/11, EU:C:2013:228, point 34).

⁵¹ Arrêt du 12 septembre 2013 (C-49/12, EU:C:2013:545, point 35).

⁵² Arrêt du 9 mars 2017 (C-551/15, EU:C:2017:193, points 35 à 37).

⁵³ Arrêt du 28 février 2019, (C-579/17, EU:C:2019:162, points 55 à 61).

93. Or, ni l'immunité d'exécution ni l'immunité de juridiction ne visent à conférer de telles prérogatives. En effet, comme je l'ai constaté au point 68 des présentes conclusions, l'immunité de juridiction exige uniquement du juge national que celui-ci refuse d'exercer la compétence qu'il dérive du règlement n° 1215/2012 ou d'autres instruments. De manière plus concrète et imagée, elle sert de « bouclier » à son bénéficiaire afin d'empêcher que celui-ci ne soit attiré en justice, mais ne lui confère aucun pouvoir décisionnel propre. Il en va de même s'agissant de l'immunité d'exécution, laquelle impose uniquement au juge de refuser de soumettre le bénéficiaire de cette immunité à des mesures d'exécution forcées.

94. Par conséquent, sauf erreur de ma part, ce n'est pas parce que l'une des parties au litige invoque l'immunité de juridiction ou d'exécution que le rapport juridique entre elles est nécessairement marqué par une manifestation de puissance publique. Dans les circonstances de l'affaire au principal, il ne saurait être déduit du seul fait que SHAPE invoque l'immunité de juridiction ou d'exécution devant les juridictions néerlandaises, que les obligations contractuelles entre celle-ci et Supreme n'auraient pas été librement contractées et seraient caractérisées par l'exercice d'un pouvoir décisionnel unilatéral⁵⁴ ou de pouvoirs exorbitants⁵⁵.

95. Je ne partage donc pas le point de vue du gouvernement grec et de SHAPE. Selon moi, le seul fait qu'une organisation internationale invoque une immunité ne signifie pas que celle-ci dispose de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers.

96. Par ailleurs, à supposer que l'immunité invoquée par un État soit susceptible d'indiquer que ce dernier a agi dans l'exercice de la puissance publique⁵⁶, tel n'est, en tout état de cause, pas le cas lorsqu'une organisation internationale se prévaut de son immunité de juridiction ou d'exécution. Ces immunités n'étant pas limitées aux *acta jure imperii*, elles ne sont, à mon avis, d'aucune aide quant à la question de savoir si cette organisation a agi ou non dans l'exercice de la puissance publique.

E. Sur la question de savoir si une action telle que celle en cause au principal relève du champ d'application matériel du règlement n° 1215/2012

97. Je rappelle, d'une part, que, comme indiqué au point 90 des présentes conclusions, aux fins de déterminer si un litige doit être exclu du champ d'application du règlement n° 1215/2012 au motif que celui-ci concerne des « actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique », il y a lieu d'examiner si l'action repose sur un droit qui a sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique. D'autre part, l'appartenance au champ d'application de ce règlement d'une action portant sur des « mesures provisoires ou conservatoires » dépend, ainsi que je l'ai précisé au point 47 des présentes conclusions, de la nature des droits dont ces mesures visent à assurer la sauvegarde.

98. Pris ensemble, ces deux critères requièrent, dans les circonstances de l'affaire au principal, de vérifier si la saisie-arrêt conservatoire faisant l'objet de l'action en référé de SHAPE visait à assurer la sauvegarde d'un droit ayant sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique.

⁵⁴ Voir arrêts du 14 octobre 1976, LTU (29/76, EU:C:1976:137, point 4), ainsi que du 15 février 2007, Lechouritou e.a. (C-292/05, EU:C:2007:102, point 37).

⁵⁵ Voir arrêt du 15 mai 2003, Préservatrice foncière TIARD (C-266/01, EU:C:2003:282, point 30).

⁵⁶ À cet égard, je renvoie aux points 60 et 61 des présentes conclusions. Je note que, selon certains auteurs, la distinction faite dans le droit international coutumier entre les *acta jure imperii* et les *acta jure gestionis* est loin d'être évidente (voir, notamment, Yang, X., *State Immunity in International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2012, p. 60). Dans ses conclusions dans l'affaire Mahamdia (C-154/11, EU:C:2012:309, point 23), l'avocat général Mengozzi a également constaté qu'aucune théorie de l'immunité relative de juridiction des États ne se dégageait véritablement et que les solutions nationales demeuraient très diverses, faisant prévaloir « tantôt la nature des fonctions exercées, tantôt le but desdites fonctions, tantôt la nature du contrat » ou considérant même ces critères de manière cumulative pour que l'immunité soit levée.

99. À cet égard, je rappelle que la juridiction de renvoi a elle-même indiqué que cette saisie-arrêt conservatoire visait à assurer la sauvegarde du droit de créance, de nature contractuelle, que Supreme prétend tirer des BOA conclus avec SHAPE.

100. Sauf à démontrer que les clauses contractuelles litigieuses reflèteraient l'exercice de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, je suis d'avis que ce rapport contractuel n'est pas caractérisé par une manifestation de puissance publique.

101. En effet, Supreme reconnaît elle-même que les obligations entre les parties ont été librement consenties. Il n'est en outre pas contesté entre les parties que les BOA sont des conventions reflétant les conditions du marché, qui ont été conclues après une procédure d'appel d'offres.

102. Ces constatations ne me paraissent pas être remises en cause par le fait que Supreme a, au titre de ces conventions, fourni des carburants à SHAPE pour les besoins d'une opération militaire dirigée par l'OTAN pour le maintien de la paix et de la sécurité en Afghanistan.

103. Comme le soutient à juste titre la Commission, l'utilisation ultérieurement faite par SHAPE des carburants fournis est sans influence sur le rapport juridique contractuel des parties. Cette toile de fond permet de comprendre le contexte dans lequel est né ce rapport, mais pas d'établir, à elle seule, qu'il serait caractérisé par l'exercice de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers.

104. Au vu de ces éléments, je considère qu'une action en référé telle que celle de SHAPE, qui tend à la levée d'une saisie-arrêt conservatoire, doit être regardée comme relevant de la « matière civile et commerciale », au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 1215/2012, pour autant que cette saisie-arrêt ait visé à assurer la sauvegarde d'un droit ayant sa source dans un rapport juridique contractuel qui n'est pas marqué par une manifestation de puissance publique, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier.

V. Conclusion

105. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la première question préjudicielle posée par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) de la manière suivante :

- 1) L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1215/2012, du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2012, concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, doit être interprété en ce sens que la question de savoir si une action en référé, qui tend à la levée d'une saisie-arrêt conservatoire, relève de la « matière civile et commerciale », au sens de cette disposition, dépend de la nature du droit dont cette saisie-arrêt visait à assurer la sauvegarde, ainsi que du point de savoir si ce droit a sa source dans un comportement de puissance publique ou dans un rapport juridique marqué par une manifestation de puissance publique, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, au regard de l'exclusion relative aux « actes ou [...] omissions commis dans l'exercice de la puissance publique », prévue par ladite disposition.
- 2) Le fait que l'organisation internationale invoque une immunité dont elle prétend disposer en vertu du droit international n'est pas déterminant aux fins de cette analyse et ne saurait faire obstacle à ce que le juge national se déclare internationalement compétent en vertu du règlement n° 1215/2012.