N° 383835
Ministre des affaires étrangères
et du développement international
c/ M. C...

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies
Séance du 25 novembre 2015
Lecture du 11 décembre 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La responsabilité de l'Etat est susceptible d'être engagée sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques pour assurer la réparation de préjudices nés de conventions conclues par la France avec d'autres Etats et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne. C'est le principe que vous avez posé par votre décision d'assemblée Compagnie générale d'énergie radio-électrique du 30 mars 1966 (n° 50515, au Rec.), qui précise les conditions de cet engagement : elles tiennent d'une part à ce que la convention ou la loi qui en a autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation et d'autre part à ce que le préjudice dont il est demandé réparation soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial.

Le présent litige soulève une difficulté tenant non à la mise en œuvre de ces conditions, mais au caractère certain du préjudice, apprécié au regard des spécificités des normes de droit international créant le régime d'immunité des Etats étrangers en France. Elle va vous permettre de préciser dans quelle mesure l'indemnisation par l'Etat doit demeurer subsidiaire par rapport aux autres voies de réparation.

II. Les faits sont les suivants.

M. C... a été engagé en août 1990 par la délégation pour la France du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) pour représenter l'organisation internationale en qualité de juge assesseur au sein des formations collégiales de la Commission de recours des réfugiés (cf. l'article 15 du décret du 2 mai 1953¹). Son contrat a été renouvelé plusieurs fois jusqu'au 13 février 1998, date à laquelle le HCR a notifié à M. C... sa décision de mettre fin à son engagement à compter du 13 mars 1998.

¹ Décret n°53-377 du 2 mai 1953 RELATIF A L'OFFICE FRANCAIS DE PROTECTION DES REFUGIES ET APATRIDES ; disposition reprises pour la CNDA à l'article L. 732-1 du CESEDA.

M. C... a contesté devant les juridictions judiciaires les conditions dans lesquelles le HCR a mis fin à son contrat. Après diverses péripéties contentieuses, dont la déclaration d'illégalité du décret du 26 avril 1947 relatif à l'exécution de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 par votre décision C... du 16 juin 2003² (n° 246794, au Rec.), suivie du vote d'une loi de validation le 31 décembre 2003³, la procédure judiciaire a abouti à un arrêt devenu définitif de la cour d'appel de Paris du 7 novembre 2006. Après avoir écarté l'immunité de juridiction dont se prévalait l'HCR puis reconnu l'existence d'un contrat de travail avec M. C..., la cour a jugé que le licenciement avait été prononcé sans cause réelle et sérieuse et elle a condamné le HCR à payer à M. C... la somme de 16 766 € à laquelle s'additionnent les 3000 € accordés au titre de l'article 700 du nouveau code de procédure civile et elle a ordonné au HCR la remise des bulletins de paie, d'un certificat de travail et de l'attestation ASSEDIC.

Parallèlement à la procédure judiciaire, M. C... s'était déjà tourné vers l'Etat en cherchant l'engagement de sa responsabilité pour faute dans l'organisation des services publics et sans faute sur le terrain de l'égalité devant les charges publiques. Ses demandes ont été définitivement rejetées par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 15 février 2007.

Se fondant cette fois sur l'impossibilité d'exécuter l'arrêt de la cour d'appel de 2006 du fait de l'immunité d'exécution opposée par le HCR, M. C... a de nouveau saisi le ministre des affaires étrangères en janvier 2009 d'une demande de réparation. Par un jugement du 1er décembre 2011, le tribunal administratif de Paris a condamné l'Etat à lui verser une indemnité égale à la somme fixée à la charge du HCR par le juge judiciaire. La requête d'appel du ministre a été rejetée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 19 juin 2014, attaqué devant vous.

III. Est d'abord contesté le principe de la transposition aux organisations internationales des solutions jurisprudentielles dégagées pour les Etats étrangers. Il est vrai que le régime de la responsabilité sans faute du fait de préjudices nés de conventions internationales a d'abord été créé pour les relations entre Etats. La décision d'assemblée de 1966 tire ainsi les conséquences des accords signés entre les gouvernements alliés de la Seconde guerre mondiale et la République fédérale d'Allemagne.

Mais la solution a été étendue aux conventions signées avec des organisations internationales : voyez la décision de section MAE c/ Consorts B... du 29 octobre 1976 (n° 94218, au Rec.), s'agissant des préjudices nés de l'accord de siège entre la République française et l'UNESCO accordant l'immunité aux diplomates accrédités auprès de cet organisme⁴ ; ou encore votre décision Mme S... du 11 février 2011 (n° 325253, au Rec.), s'agissant également d'un diplomate de l'UNESCO.

² Sur renvoi préjudiciel de la chambre sociale de la cour d'appel de Paris.

³ Loi n° 2003-1367 du 31 décembre 2003 autorisant l'approbation de l'accord sur les privilèges et immunités de la Cour pénale internationale, art. 2

⁴ Le Président Massot relève dans ses conclusions que « le préjudice est bien né d'une convention conclue par la France non certes avec un Etat déterminé mais avec une organisation internationale ».

Cette solution s'explique aisément par le fait que ces divers types de conventions internationales ont même valeur en droit interne et comportent des dispositifs de privilèges et d'immunité de même nature.

IV. Le ministre soutient ensuite que la cour a commis une erreur de droit et une erreur de qualification juridique en admettant le caractère spécial du préjudice alors que le faible nombre de victimes d'agissements analogues s'explique par l'existence d'une voie de règlement des litiges *ad hoc*.

Mais ce dernier élément nous paraît inopérant pour apprécier la spécialité du préjudice qui tient, comme vous le savez, et comme le rappelait le Pdt Stahl dans ses conclusions sur l'arrêt A... et autres du 29 décembre 2004 (n° 262190, au Rec.) au « nombre connu ou estimé des victimes réelles de dommages analogues à celui qui a été subi par la personne qui demande réparation ».

Le ministre conteste ensuite la solution de la cour qui a écarté ce qui est appelé « l'exception de risque accepté » par la victime, conduisant à ne pas reconnaître le caractère spécial du préjudice. C'est par ce biais qu'est pris en compte, dans le régime de responsabilité sans faute, la connaissance par la victime du risque que comportait pour elle la situation à l'origine du préjudice invoqué.

Vous exercez un contrôle de l'erreur de qualification juridique sur le caractère spécial du préjudice (voyez 10 mars 1997, Commune de Lormont, n° 150861, au Rec. p. 74) comme sur le caractère exonératoire de la faute de la victime dans le régime de responsabilité pour faute de la puissance publique (20 juin 2007, B..., n° 256974, aux T. sur ce point). C'est le même contrôle qu'il faut exercer sur la notion de risque accepté, qui lui correspond dans celui de la responsabilité sans faute.

En l'espèce, les deux branches de l'argumentation, qui reposent sur l'erreur de droit et sur l'erreur de qualification juridique, pourront être écartées.

Vous avez développé une jurisprudence subtile sur le risque accepté, en retenant l'exception dans le cas de la location d'un appartement à un diplomate protégé par des immunités conventionnelles (voyez par exemple 24 novembre 1982, Cie d'assurances La France, n° 35548), mais en l'écartant lorsque la location de l'appartement avait été conclue à une date où les propriétaires ne pouvaient prévoir que leur locataire bénéficierait ultérieurement des immunités diplomatiques (c'est la décision Cons. B..., n°94218 déjà citée).

Par un raisonnement de principe inspiré d'une solution retenue par la Cour de cassation (Cass. Soc., 8 avril 2009, 08-40547, BICC n°708), vous avez également écarté l'exception de risque accepté dans le cas d'un employé de diplomate, au motif qu'un salarié ne peut être réputé avoir par avance accepté le risque résultant de la méconnaissance par son employeur des dispositions d'ordre public applicables à la conclusion et à l'exécution de son contrat de travail, parmi lesquelles figurent celles permettant le recouvrement, même contraint, des créances salariales du salarié sur son employeur en contrepartie du travail effectué. Voyez votre décision T..., n°325253 de 2011, solution reprise par la décision de

section Mme S... et autres du 14 octobre 2011 (n° 329788, au Rec., concl. Cyril Roger-Lacan).

C'est la solution adoptée par la cour dans l'arrêt attaqué : vous ne pourrez donc la censurer sur le terrain de l'erreur de droit, sauf à remettre en cause l'existence d'un contrat de travail reconnue par la cour d'appel de Paris, ce qui n'est pas contesté devant les juges du fond et semble en tout état de cause difficile à admettre ce stade du litige

La critique sur le terrain de l'erreur de qualification juridique s'en trouve privée de consistance : certes, on peut aisément admettre que M. C... présente toutes les qualités pour apprécier les spécificités du contrat qui le liait à son employeur, mais cette connaissance est sans incidence sur la question du risque accepté dès lors que sont en cause des éléments essentiels du contrat de travail.

V. Vient ensuite le moyen de cassation portant sur le caractère certain du préjudice.

Il nous faut citer la cour sur ce point : elle estime que « le préjudice dont M. C... demande la réparation à l'Etat français (...) réside non pas dans les conditions de son licenciement, ni même dans l'impossibilité de faire valoir ses droits par l'exercice d'une voie de recours juridictionnelle de droit commun, mais dans le seul défaut d'exécution d'une décision de justice définitive rendue en sa faveur, en raison de l'immunité d'exécution prévue au profit des organes des Nations Unies par les stipulations de la section 2 de l'article II de la convention internationale du 13 février 1946 ». La cour en déduit que « la circonstance que M. C... n'aurait pas exercé une autre voie de droit, telle celle de l'arbitrage, qui aurait pu, le cas échéant, lui permettre d'obtenir la reconnaissance d'un droit à indemnisation, est sans incidence sur l'appréciation du caractère certain du préjudice (...), dès lors qu'une telle action ne lui aurait pas permis, en tout état de cause, d'obtenir l'exécution de l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 7 novembre 2006 ».

Le ministre soutient que la cour a ainsi commis une erreur de droit, l'existence d'autres voies de recours, notamment celle de l'arbitrage, n'étant pas sans incidence selon lui sur l'appréciation du caractère certain du préjudice.

Il nous semble en effet que la cour s'est trompée en situant la cause du préjudice dans le défaut d'exécution de la décision de la cour d'appel de Paris : le juge administratif n'intervient en effet pas pour réparer les conséquences dommageables du défaut d'exécution d'une décision de l'autorité judiciaire, ce en quoi il ne serait pas compétent (voyez pour une ordonnance d'expulsion : 22 novembre 1968, Ville de Toulouse c/ delle M..., n°67843 au Rec. p. 587).

C'est ce que précise expressément votre décision de section Consorts B..., n°94218 déjà citée, qui situe la cause des dommages dans les accords internationaux conclus par la France prévoyant le régime des privilèges et immunités d'agents de l'UNESCO.

La cause du présent litige réside ainsi dans l'accord du 18 février 1953 entre la France et le HCR qui prévoit à sa section IV que la délégation du HCR jouit en France des avantages et indemnités prévus par la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 que nous avons déjà citée, qui prévoit que « L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution ».

VI. Il est vrai qu'il faut surmonter le fait qu'existe en l'espèce une décision judiciaire qui crée un droit à réparation que seule l'immunité d'exécution du HCR vient contrarier. Il serait donc possible de considérer que les deux causes se valent.

Mais votre jurisprudence prend pourtant bien soin de les distinguer, en donnant un caractère subsidiaire à la mise en jeu de la responsabilité de l'Etat par rapport aux autres voies de droit conduisant à la réparation poursuivie, et au premier chef, l'exécution de la décision judiciaire. Ainsi, la décision S... n°325253 comme la décision de section Mme T... n°329788, écartent le moyen tiré de l'abstention à saisir le juge de l'exécution, après avoir relevé que cette abstention n'a pas privé les intéressés, dans les circonstances de l'espèce, d'une chance sérieuse de recouvrer leur créance.

Il nous semble que c'est le même raisonnement qu'il convient de suivre pour toute autre voie de droit possible, dès lors qu'elle avait également une chance sérieuse d'aboutir à la réparation recherchée. Admettons un instant de raison que M. C... ait accepté un arbitrage et qu'il ait obtenu une indemnisation par cette voie : le préjudice aurait, au moins en partie, disparu sans que la décision de la juridiction nationale ait directement reçu exécution. Ce qui démontre bien que le préjudice demeure incertain tant que cette voie n'a pas été épuisée.

La décision du juge judiciaire n'est certes pas indifférente : elle crée un droit à réparation sur lequel s'appuiera le juge administratif dès lors que le préjudice aura acquis un caractère certain. En effet, même si l'arrêt de la cour d'appel n'est revêtu que de l'autorité relative de chose jugée et ne s'impose pas au juge administratif saisi du litige indemnitaire formé contre l'Etat, ce dernier le prendra comme référence pour l'existence et l'évaluation du préjudice.

Mais la décision du juge judiciaire ne détermine pas par elle-même le caractère certain du préjudice à l'égard de l'Etat. Elle doit être considérée comme une voie, certes centrale, pour obtenir réparation, mais non la seule, surtout dans le cas de personnes qui, du fait de leur relation avec une organisation internationale, disposent de voies de droit particulières.

VII. Il nous semble donc que la cour administrative d'appel a commis une erreur de droit en jugeant que le préjudice dont M. C... demande la réparation à l'Etat réside dans le défaut d'exécution de la décision judiciaire rendue à son profit. Et elle commet une seconde erreur de droit, qui est celle soulevée par le ministre, en en déduisant que « la circonstance que M. C... n'aurait pas exercé une autre voie de droit qui aurait pu, le cas échéant, lui permettre d'obtenir la reconnaissance d'un droit à indemnisation, est sans incidence sur l'appréciation du caractère certain du préjudice, dès lors qu'une telle action ne lui aurait pas permis, en tout état de cause, d'obtenir l'exécution de l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 7 novembre 2006 ».

Vous pourrez par suite annuler l'arrêt attaqué et renvoyer l'affaire à la cour administrative d'appel de Paris, à qui il appartiendra de rechercher si la voie alternative invoquée par le ministre offrait à M. C... une chance sérieuse de recouvrer sa créance sur l'HCR.

Vous devrez alors rejeter les conclusions présentées par ce dernier contre l'Etat en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Tel est le sens de nos conclusions.