Notes

IMMUNITÉS INTERNATIONALES

442

Débat autour de la conventionnalité de l'immunité spéciale des biens des banques centrales étrangères en France

Les règles internationales concernant les mesures d'exécution portant sur des biens de l'État spécifiquement utilisés ou destinés à être utilisés autrement qu'à des fins de service public non commerciales sont compatibles avec le mécanisme d'autorisation judiciaire préalable de l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier concernant les fonds des banques centrales étrangères. Ce mécanisme est compatible avec les exigences de l'article 6, § 1 de la CEDH (droit d'accès à un tribunal) car il tend à un but légitime tel que le respect des règles internationales en matière d'immunité des États et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les mesures employées et le but visé.

CA Versailles, 16e ch., 1er oct. 2015, n° 14/05200 : JurisData n° 2015-027713



RÉGIS BISMUTH, professeur agrégé de droit public à l'université de Poitiers

L'arrêt rendu par la cour d'appel de Versailles le 1er octobre 2015 constitue sans nul doute une occasion manquée de procéder à un examen lucide de la conformité de l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier qui traite des mesures d'exécution visant les biens des banques centrales étrangères (en l'espèce la banque centrale iraquienne) aux règles de droit international qui lient l'État français. En effet, les conditions subordonnant l'adoption de telles mesures aux termes de cet article conduisent à rendre *de facto* impossible toute mesure de saisie au bénéfice du créancier et présentent des incompatibilités manifestes avec les exigences découlant de la Convention EDH ainsi qu'avec le droit international des immunités tel que reflété par la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens du 2 décembre 2004. Avant de mettre en avant les éléments conduisant à une telle conclusion et de comprendre les relations à notre sens incomprises entre le droit international des immunités et le droit de la Cour EDH, il convient en premier lieu de revenir brièvement sur ce que prescrit cette disposition et son objectif.

L'article L. 153-1 du Code monétaire et financier se ventile en deux alinéas. Le premier pose un principe d'insaisissabilité des biens détenus par les banques centrales étrangères détenus ou gérés pour le compte des États. Le second aménage une exception en permettant au créancier de « *solliciter du juge de l'exécution l'autorisation de poursuivre l'exécution forcée (…) s'il établit que les biens détenus ou gérés pour son propre compte par la banque centrale ou l'autorité monétaire étrangère font partie d'un patrimoine qu'elle affecte à une activité principale relevant du droit privé* ». L'objectif de cette disposition intégrée par le biais d'un amendement par le Sénat dans le cadre de la discussion de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie était clairement assumé. Il s'agissait d'améliorer « la compétitivité de la place du Paris (…) pour la gestion des biens et des actifs des banques centrales étrangères » ce qui suppose de leur « offrir une sécurité suffisante » (propos de *Ph. Marini : JO Sénat CR 5 juill. 2005, p. 5133-5134*) en confirmant que « ces avoirs sont explicitement protégés des procédures civiles telles que les saisies » car si « notre droit reconnaît le principe de cette immunité pour les avoirs publics (…) il convient de lever toute ambiguïté » (propos de *F. Loos, préc., p. 5134*) (V. aussi *C. Legros, Affaire Noga : l'émergence d'une nouvelle immunité d'exécution ? : Gaz. Pal. 21 févr. 2009, p. 2*).

L'article L. 153-1 vient limiter drastiquement l'exercice des droits des créanciers et a fait l'objet à ce titre, dans le cadre de la procédure de première instance donnant lieu à l'arrêt de la cour d'appel de Versailles, d'une première contestation par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité sur les fondements du droit à un recours juridictionnel effectif et à un procès équitable *(DDHC, art. 16)* et du principe d'égalité *(DDHC, art. 1er ; art. 6 ; art. 13)*. De façon assez surprenante, la Cour de cassation a refusé de renvoyer la question au Conseil constitutionnel dans la mesure où il s'agissait selon elle d'une question qui n'était pas nouvelle (et ce, alors que cette question n'avait jamais été tranchée, même allusivement, par le Conseil constitutionnel) et qui était dépourvue de caractère sérieux dès lors que la condition de recours à l'autorisation du juge préalablement à la saisie « est en rapport direct avec l'objet de la loi, visant à prévenir un blocage des réserves de change placées en France » *(Cass. 2e civ., 11 juill. 2013, n° 13-40.036, QPC : JurisData n° 2013-015454 ; LPA 19 nov. 2013, p. 13, note*

J. Lasserre Capdeville). On peut en effet faire preuve d'un certain scepticisme face à l'argumentation expéditive de la Cour de cassation qui s'est bornée à noter que la loi poursuivait effectivement l'objectif de protection des avoirs des banques centrales étrangères qui lui était assigné (afin de favoriser la compétitivité de la place de Paris) sans même s'interroger sur le caractère raisonnable et proportionné d'une restriction au droit des créanciers pour de tels motifs.

Il restait donc au créancier à contester l'article L. 153-1 sur le fondement du droit international des immunités et de la Convention EDH. La cour d'appel a rejeté les arguments développés par le créancier sur ces deux moyens mais elle l'a fait en se fondant sur une appréhension erronée des règles de droit international coutumier telles que reflétées par la Convention des Nations Unies de 2004 et en manquant par conséquent de procéder à une évaluation adéquate des exigences résultant de l'article 6 de la Convention EDH.

Il faut, en premier lieu, préciser que ce n'est pas tout à fait la lettre même de l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier qui apparaît en contradiction avec ces deux catégories de règles internationales mais l'interprétation qui en est faite par les juridictions. En effet, l'article L. 153-1, alinéa 2, ne fait que souligner que le créancier doit « *solliciter du juge de l'exécution l'autorisation de poursuivre l'exécution forcée* » et il ne mentionne pas, comme le fait pourtant la cour d'appel, que toute mesure de saisie nécessite « l'autorisation préalable du juge de l'exécution », l'adjectif préalable ne figurant pas dans le texte. Il y a en effet une distinction importante à opérer entre l'obtention d'une autorisation préalable à l'initiation d'une mesure de saisie, d'une part, et l'obtention d'une autorisation afin de « *poursuivre l'exécution forcée* », c'est-à-dire assurer sa mise en œuvre, d'autre part. L'interprétation faite de ce second alinéa est ainsi loin d'être évidente. Outre l'exigence d'autorisation préalable découlant de l'interprétation de l'article L. 153-1, alinéa 2, celui-ci précise également que la mesure d'exécution peut être accordée si le créancier « *établit que les biens détenus ou gérés pour son propre compte par la banque centrale (…) font partie d'un patrimoine qu'elle affecte à une activité principale relevant du droit privé* ». Cette disposition fait donc peser la charge de la preuve sur le créancier. Ce sont donc ces deux éléments, autorisation judiciaire préalable à la saisie et charge de la preuve de l'affectation des fonds pesant sur le créancier, qui méritent d'être examinés au regard du droit international des immunités et de la Convention EDH.

La cour d'appel ne semble pas remettre radicalement en question l'idée que la Convention des Nations Unies de 2004 reflète le droit international coutumier mais souligne toutefois qu'elle statue en se plaçant dans l'hypothèse où la convention « devait devenir dès à présent l'expression du droit international coutumier pour la France ». Ces précautions ne semblent toutefois pas nécessaires tant la portée coutumière de la disposition nous intéressant dans le cadre de cette affaire (l'article 19 (c)) ne fait aucun doute (V. not. *CIJ, 3 févr. 2012, Immunités juridictionnelles de l'État, Allemagne c/ Italie, Grèce intervenant, § 117*, relevant qu'une mesure de contrainte peut être opérée dès lors que « le bien en cause soit utilisé pour les besoins d'une activité ne poursuivant pas des fins de service public non commerciales ». - V. aussi *Cass. 1re civ., 28 mars 2013, n° 11-13.323 : JurisData*

LA COUR - (…)

Sur la nullité de la mesure conservatoire et de l'acte de conversion (…)

Ainsi pour pouvoir saisir les biens d'une banque centrale, le créancier doit à la fois être muni d'un titre exécutoire, et obtenir une autorisation du juge de l'exécution, auquel il aura démontré que les biens qu'il entend saisir font partie d'un patrimoine que la banque centrale affecte à une activité principale relevant du droit privé, et que ces biens sont gérés par la banque centrale pour son propre compte et non pour celui de l'État dont elle relève (…)

La société *Novoparc Healthcare International Limited* reprend et développe en cause d'appel son exception d'inconventionnalité de l'article L. 153-1 alinéa 2 au regard de la convention des Nations Unies du 2 décembre 2004 sur l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens, qu'elle estime devoir s'appliquer en France, pays l'ayant ratifiée en 2011.

Il est tout d'abord rappelé que cette convention n'est pas en vigueur à ce jour à défaut d'avoir été ratifiée par les trente États requis par l'article 30 du traité, et qu'elle n'est pas opposable à l'État irakien qui ne l'a pas ratifiée. Même si elle devait devenir dès à présent l'expression du droit international coutumier pour la France, le premier juge a pertinemment relevé que ladite convention n'est pas contraire à l'article L. 153-1 du code monétaire et financier ; en effet deux des trois exceptions au principe d'immunité d'exécution introduites par les articles 18 et 19 de la convention sont sans application dans le présent litige, comme relatifs au consentement de l'État concerné à la saisie, et la troisième exception, ainsi libellée : « il a été établi que les biens sont spécifiquement utilisés ou destinés à être utilisés par l'État autrement qu'à des fins de service public non commerciales et sont situés sur le territoire de l'État du for, à condition que les mesures de contrainte postérieures au jugement ne portent que sur des biens en lien avec l'entité contre laquelle la procédure a été intentée », est compatible avec le mécanisme d'autorisation judiciaire prévu par l'article L. 153-1 du code monétaire et financier, puisque sa mise en œuvre implique une démonstration préalable du créancier.

Quant à la contrariété apportée par l'article L. 153-1 alinéa 2 du code monétaire et financier, en ce qu'il exige une autorisation préalable à la saisie des fonds d'une banque centrale, au droit d'accès à la justice garanti par l'article 6 de la CEDH, il importe de rappeler que la Cour européenne des droits de l'Homme affirme de manière constante que la limitation au droit d'accès à un tribunal est conciliable avec l'article 6-1 de la Convention européenne dans la mesure où elle tend à un but légitime tel que le respect des règles internationales généralement reconnues en matière d'immunité des États, et où il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les mesures employées et le but visé. La cour n'a pas à examiner, comme elle le fait en matière d'immunité d'organisation internationale, si les requérants disposent d'autres voies raisonnables pour protéger leurs droits.

C'est justement que le jugement entrepris a estimé que si l'article L. 153-1 met à la charge du créancier une preuve difficile, quant à la nature des fonds et leur affectation, il n'instaure pas une preuve impossible, et dès lors n'apporte pas une restriction disproportionnée à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme (…)

Par ces motifs (…) :

• Confirme en toutes ses dispositions le jugement rendu le 1er juillet 2014 par le juge de l'exécution du Tribunal de grande instance de Nanterre ;

• Déboute la société de droit irlandais *Novoparc Healthcare International Limited* de toutes ses demandes (…)

M. Avel, prés., Mmes Massuet, Lelievre, cons. ; SCP Reynaud & Lafont-Gaudriot, Association Lebray & Associés, SELARL Cohen Amir-Aslani, AARPI Inter-Barreaux JRF Avocats, SELAS Adamas-Internationa, Me Cordier, av.

n° 2013-005668. - n° 11-10.450 : JurisData n° 2013-005665. - n° 10-25.938 : JurisData n° 2013-005622 ; JCP G 2013, act. 406, obs. J.-B. Donnier. - CEDH, 17 juill. 2012, n° 156/04, Wallishauser c/ Autriche, § 54). On peut d'ailleurs souligner que si la convention n'est pas encore en vigueur car n'ayant pas encore réuni les trente ratifications nécessaires, le rythme des ratifications s'est accéléré en 2015 (avec cinq nouvelles ratifications, donc celle de l'Iraq intervenue le 2 décembre 2015, portant dorénavant le nombre d'États parties à 21) et qu'aucun des États ayant ratifié ou signé la convention n'a formulé de réserve ou déclaration concernant l'article 19, élément éloquent en ce qu'il confirme la portée coutumière de cette disposition.

C'est donc à l'aune de l'article 19 (c) de la Convention des Nations Unies que doit s'apprécier l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier et l'interprétation qui en est faite par les juridictions françaises. De façon assez surprenante, la phraséologie employée par la cour d'appel suggère que celle-ci a inversé la logique du contrôle de conformité puisqu'elle souligne que la convention de 2004 « n'est pas contraire à l'article L. 153-1 », de même qu'elle indique plus loin que l'article 19 (c) de la convention « est compatible avec le mécanisme d'autorisation judiciaire prévu par l'article L. 153-1 ». Or, il devrait plutôt s'agir de vérifier si les conditions posées par le Code monétaire et financier sont compatibles avec les exigences du droit international coutumier tel que reflété par la convention de 2004. De ce point de vue, l'article 19 (c) de la Convention indique que la mesure de contrainte est possible dès lors qu' « *il a été établi que les biens sont spécifiquement utilisés ou destinés à être utilisés par l'État autrement qu'à des fins de service public non commerciales* ». Rien dans la convention de 2004 ne fait donc peser la charge de la preuve de l'affectation des fonds sur le créancier de même qu'elle n'instaura pas une autorisation judiciaire impérativement préalable à la mesure en question. **L'article L. 153-1 ne se fonde donc pas sur ce que prescrit le droit international coutumier dans la mesure où il fait peser des contraintes additionnelles sur le créancier dans le cadre de la mise en œuvre d'une mesure d'exécution.**

La question qui se pose est dorénavant de déterminer si ces contraintes additionnelles par rapport au droit international coutumier doivent nécessairement conduire à la conclusion que l'article L. 153-1 ne devrait pas produire d'effet dans la mesure où le juge doit faire prévaloir le droit international sur le texte législatif. À cet égard, plusieurs précisions méritent d'être formulées. La Convention de 2004 n'étant pas encore entrée en vigueur, le débat ne peut encore s'opérer sous l'angle de l'exception d'inconventionnalité et, surtout, il ne peut y avoir à ce stade de discussion sur le possible effet direct au profit des particuliers des dispositions de l'article 19. La question mérite donc d'être abordée sous l'angle du droit international coutumier. À ce point de vue, le droit international des immunités est avant tout constitué d'obligations interétatiques constituant un plancher : l'État doit garantir aux autres États l'immunité souveraine minimale prescrite par le droit international coutumier et il a la possibilité de leur accorder une protection supérieure car le droit international coutumier des immunités ne crée pas de façon symétrique des droits au profit des personnes privées (sur cet aspect, V. *R. Bismuth, in A. Pellet et A. Miron, Les grandes décisions de la jurisprudence française de droit international public : Dalloz, 2015, p. 646, § 28*).

Mais, en accordant aux États une protection supérieure à ce que prescrit le droit international coutumier des immunités, le créancier se trouve substantiellement atteint dans son droit à obtenir une mesure d'exécution, une situation à même de constituer une entrave à son droit à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention EDH. En effet, en exigeant du créancier sollicitant une mesure d'exécution une autorisation judiciaire préalable et l'obligation pour lui de rapporter la preuve de l'affectation des fonds, la cour d'appel - qui a parlé d'une « preuve difficile » mais pas « une preuve impossible » - instaure en pratique une insaisissabilité *de facto* des fonds détenus par les banques centrales. Compte tenu des évidentes obligations de confidentialité auxquelles sont astreintes les banques, le créancier n'est pas censé avoir d'informations spécifiques sur l'existence de comptes ouverts par une banque centrale au sein d'une banque et encore moins sur l'affectation des éventuels fonds qui s'y trouvent. De même, si le créancier venait à solliciter une mesure d'instruction afin de déterminer l'affectation des fonds avant une mesure d'exécution, le débiteur pourrait profiter de cette procédure préalable pour procéder à un transfert des fonds afin de les laisser hors d'atteinte du créancier. **Dès lors, l'*onus probandi* exigé par la cour d'appel, qui se drape de l'apparence d'une règle de procédure inoffensive, organise en réalité une impossibilité de fait pour le créancier d'obtenir la mesure d'exécution qu'il sollicite**.

C'est à l'aune de cette insaisissabilité *de facto* des fonds des banques centrales étrangères que la question de la conventionnalité de l'article L. 153-1 au regard de la Convention EDH mérite d'être appréciée. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg est très claire en ce qu'elle considère que les garanties relevant de l'article 6 intègrent également l'exécution des décisions car le droit à un tribunal « serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie » *(CEDH, 19 mars 1997, n° 18357/91, Hornsby c/ Grèce, § 40 : JurisData n° 1997-567021 ; Rec. CEDH 1997, II, p. 495 ; JCP G 1997, II, 22949, note O. Dugrip et F. Sudre)*. Ce droit à obtenir l'exécution n'est toutefois pas absolu et peut faire l'objet d'une limitation si celle-ci « tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » *(CEDH, 18 févr. 1999, n° 26083/94, Waite et Kennedy c/ Allemagne, § 59 : Rec. CEDH 1999, I, p. 429)*.

La cour d'appel indique que ce but légitime est en l'espèce « le respect des règles internationales généralement reconnues en matière d'immunité des États ». Comme l'a indiqué la Cour de Strasbourg, on « ne peut (…) de façon générale considérer comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal (…) des mesures prises par une Haute Partie contractante qui reflètent des règles de droit international généralement reconnues en matière d'immunité des État » *(CEDH, gr. ch., 21 nov. 2001, n° 35763/97, Al-Adsani c/ Royaume-Uni, § 54 s. : Rec. CEDH 2001, XI, p. 117)*. La question qui se pose est toutefois de savoir si la limitation au droit relevant de l'article 6 opérée par la jurisprudence de la Cour EDH afin d'assurer le respect par les États du droit international des immunités peut être soulevée dans le cadre de la présente affaire.

La réponse est résolument négative car, comme cela a été souligné, les contraintes additionnelles relevant de l'article L. 153-1 (autorisation judiciaire préalable et preuve de l'affectation des fonds) ne trouvent aucunement leur fondement dans le droit international coutumier tel que reflété par la Convention de 2004 puisque le législateur est allé au-delà du plancher fixé par le droit coutumier. En instaurant ces contraintes,

la France a choisi d'assurer au profit des banques centrales étrangères une protection supplémentaire à ce que prescrit le droit international des immunités. La cour d'appel ne peut dès lors raisonnablement se reposer sur le respect du droit des immunités comme « objectif légitime » à respecter, le débat n'ayant même pas besoin d'être porté sur l'existence d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. **C'est en ce sens que les restrictions résultant d'une insaisissabilité *de facto* des fonds des banques centrales étrangères constituent sans aucun doute une violation aux exigences de l'article 6 de la Convention EDH qu'aucun objectif légitime - sauf à considérer que la compétitivité de la place de Paris n'en constitue un devant prévaloir sur le droit à la justice - ne vient ici justifier.** En conclusion, le brevet de conventionnalité délivré par la cour d'appel au bénéfice de l'article L. 153-1 du Code monétaire et financier nous semble particulièrement contestable.

Textes : Conv. EDH, art. 6 ; Conv. des Nations Unies, 2 déc. 2004, art. 19 ; C. monét. fin., art. L. 153-1

Encyclopédies : Voies d'exécution, Fasc. 496, par Jean-Baptiste Donnier ; Droit international, Fasc. 409-50, par Ioannis Prezas

Décision médiatique

Contentieux émergent

INTERDICTION DE L'ESCLAVAGE ET DU TRAVAIL FORCÉ

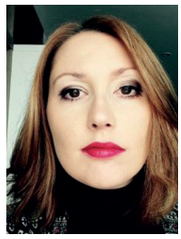
443

Brevet de conventionnalité de l'obligation de travailler en prison après l'âge légal de la retraite

La Cour EDH, se prononçant pour la première fois sur l'obligation de travailler en prison des détenus ayant atteint l'âge de la retraite, admet la compatibilité d'une telle obligation avec l'article 4 de la Convention EDH.

CEDH, 9 févr. 2016, n° 10109/14, Meier c/ Suisse : JurisData n° 2016-002086

V. déjà *JCP G 2016, act. 232, obs. F. Sudre*



CHARLOTTE BLANC-FILY, docteur en droit, université de Montpellier, I.D.E.D.H. EA 3976

Le philosophe Alain affirmait dans ses *Préliminaires à la mythologie* (1943) que « Le propre du travail c'est d'être forcé ». Ce n'est pas M. Meier qui viendra ici le contredire. En effet, le contentieux du travail en prison n'est pas symbole de réussite pour les détenus mécontents qui s'y aventurent, que ce soit sous le prisme de l'article 4 de la Convention EDH que sous l'angle du contrôle de constitutionnalité français *(Cons. const., 25 sept. 2015, n° 2015-485 QPC : JurisData n° 2015-021126)*. Si le juge européen n'a eu que peu d'affaires à examiner sur le problème spécifique du travail en détention, force est de constater que l'ensemble des affaires qui en traitent aboutissent toutes à un constat de non-violation *(CEDH, 18 juin 1971, n° 2832/66, De Wilde, Ooms et Versyp c/ Belgique : JurisData n° 1971-200009. - CEDH, 24 juin 1982, n° 7906/77, Van Drooghenbroeck c/ Belgique. - CEDH, gr. ch., 7 juill. 2011, n° 37452/02, Stummer c/ Autriche : JurisData n° 2011-032871 ; JCP G 2012, doctr. 87, n° 4, obs. F. Sudre)* ou une irrecevabilité de la requête *(CEDH, déc., 9 oct. 2012, n° 11332/04, Zhelyazkov c/ Bulgarie. - CEDH, déc., 12 mars 2013, n° 15303/10, Fioroiu c/ Roumanie)*. Par un arrêt *Meier contre Suisse* en date du 9 février 2016 *(JCP G 2016, act. 232, obs. F. Sudre)*, le juge européen apporte un éclairage inédit quant à la compatibilité de l'obligation de travailler en prison après l'âge de la retraite avec les exigences tirées de la prohibition du travail forcé.

Les faits à l'origine de l'affaire suisse sont les suivants : M. Meier, aujourd'hui âgé de 70 ans et condamné pour de multiples infractions sexuelles, est interné au centre de détention de Regensdorf. En 2011, il demande à être dispensé de l'obligation de travailler dans le cadre de l'exécution des peines mais sa requête est rejetée. Il entame alors une période durant laquelle il refuse d'accomplir son travail obligatoire, ce qui lui vaut l'application d'un régime carcéral plus strict durant 2 semaines. Par un arrêt du 18 juillet 2013, le tribunal fédéral suisse rejette le recours de M. Meier au motif que le travail obligatoire des détenus leur permet de préparer leur réinsertion sociale, de les occuper en structurant leur quotidien et de faire régner l'ordre au sein de l'enceinte carcérale. Le 26 janvier 2014, le requérant saisit la Cour EDH, au principal, du grief tiré de la violation de l'article 4 de la Convention EDH. Au titre de la recevabilité, la Cour EDH admet que l'atteinte à la dignité humaine et la liberté personnelle alléguée par le requérant du fait de la contrainte exercée sur lui en matière de travail pénitentiaire peut être assimilée, en substance, aux exigences relatives à l'article 4 de la Convention EDH, et ce, malgré le fait que ce dernier n'ait jamais soulevé devant les juridictions helvétiques le grief tiré de la violation de l'interdiction conventionnelle du travail forcé et conclut donc à