EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 33168/18
COMMISSIONS IMPORT EXPORT
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 11 juin 2026 en un comité composé de :

Diana Sârcu, *Présidente*,
Gilberto Felici,
Nicholas Emiliou, *juges*,

et de Martina Keller, *greffière adjointe de section*,

Vu :

la requête n° 33168/18 contre la République française et dont une société de droit congolais, Commissions Import Export (« la requérante »), représentée par Me J. Genet et Me S. Fleury, avocats à Paris, a saisi la Cour le 9 juillet 2018 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »),

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement français (« le Gouvernement »), représenté par son agent, M. D. Colas, directeur des affaires juridiques au ministère de l'Europe et des affaires étrangères,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

OBJET DE L'AFFAIRE

1. La requête concerne, sous l'angle de l'article 6 § 1 et de l'article 1 du Protocole n° 1, l'appréciation par la Cour de cassation des conditions de la renonciation par un État étranger à son immunité d'exécution.

2. La requérante est une société de droit congolais ayant exécuté différents marchés publics pour le compte de la République du Congo. La requérante et la République du Congo conclurent un protocole d'accord afin d'établir les modalités de règlement des sommes restant dues en contrepartie des marchés publics exécutés et la République du Congo remit des lettres d'engagement à la requérante indiquant notamment qu'elle renonçait à invoquer toute immunité d'exécution. La requérante saisit la Cour internationale d'arbitrage

de la chambre de commerce internationale afin d'obtenir la condamnation de la République du Congo au paiement des montants non honorés. Par une sentence du 3 décembre 2000, la Cour internationale d'arbitrage condamna la République du Congo à payer à la requérante diverses sommes s'élevant au total à près de 210 millions d'euros. Cette sentence devint exécutoire en France au terme d'un arrêt de la cour d'appel de Paris du 23 mai 2002 rejetant le recours en annulation formé par la République du Congo.

3. Le 12 octobre 2011, la requérante fit pratiquer, sur le fondement de la sentence arbitrale, une saisie-attribution sur les comptes bancaires de plusieurs représentations diplomatiques congolaises à Paris. Le 15 décembre 2011, le juge de l'exécution ordonna la mainlevée des saisies sur le fondement du droit international coutumier. Il considéra que l'immunité d'exécution dont bénéficient les missions diplomatiques des États étrangers en France obéit à un régime distinct de celui applicable aux immunités d'exécution accordées aux États, et qu'il ne peut y être renoncé que de façon expresse et spéciale. Il estima qu'en l'espèce, la lettre d'engagement de la République du Congo ne manifestait pas la volonté non équivoque de renoncer à se prévaloir spécifiquement de l'immunité diplomatique d'exécution. Le 15 novembre 2012, la cour d'appel de Versailles confirma ce jugement. Par un arrêt du 13 mai 2015, la Cour de cassation cassa l'arrêt rendu par la cour d'appel de Versailles au motif que le droit international coutumier n'exigeait pas une renonciation autre qu'expresse à l'immunité d'exécution. Elle renvoya la cause et les parties devant la cour d'appel de Paris. Le 30 juin 2016, la cour d'appel de Paris déclara valables et régulières les saisies pratiquées en 2011 au motif que la clause claire et sans équivoque contenue dans la lettre d'engagement suffisait à établir que la République du Congo avait renoncé de manière expresse à se prévaloir de son immunité d'exécution à l'égard de la requérante sur tous les biens susceptibles d'en bénéficier, qu'ils soient ou non affectés à l'accomplissement de la mission diplomatique. La République du Congo se pourvut en cassation.

4. L'avocat général près la Cour de cassation émit un avis favorable à la cassation. Il rappela que la jurisprudence interne avait évolué vers la reconnaissance d'une immunité d'exécution diplomatique autonome des États étrangers par un arrêt du 28 septembre 2011 (Cass. 1ère ch. civ., pourvoi nº 09-72.057, Bull. 2011, I, nº 153), puis trois arrêts du 28 mars 2013 (Cass. 1ère ch. civ., 28 mars 2013, pourvois nos 11-13.323, 10-25.938 et 11-10.450, Bull. 2013, I, nos 62-64) et considéra que l'arrêt du 13 mai 2015 constituait un véritable revirement, en tant qu'il abandonnait l'exigence de la condition de spécialité pour caractériser valablement la renonciation d'un État à son immunité d'exécution. Il observa que le législateur venait de trancher la question dans le sens de la jurisprudence de 2011 et 2013 en adoptant la loi nº 2016-1691 du 9 décembre 2016 (« loi Sapin 2 », ci-après) qui consacrait l'exigence d'une renonciation à la fois expresse et spéciale à l'immunité d'exécution s'agissant des biens affectés aux missions

diplomatiques des États étrangers. Considérant que l'entrée en vigueur de cette loi risquait de créer une différence de traitement entre les mêmes comptes bancaires d'une même mission diplomatique selon la date de la saisie et que l'arrêt du 13 mai 2015 avait affecté les relations diplomatiques françaises en encourageant les saisies sur les comptes bancaires de certaines ambassades étrangères, l'avocat général préconisait un retour vers la jurisprudence de 2011 et 2013, plus conforme, selon lui, à la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et au droit international coutumier dont découle une protection renforcée des biens affectés à une mission diplomatique.

5. Le 10 janvier 2018, la Cour de cassation annula l'arrêt de la cour d'appel de renvoi. Elle constata que la cour d'appel de renvoi s'était conformée à la doctrine de l'arrêt qui l'avait saisie. Toutefois, se référant à la loi Sapin 2 ayant introduit de nouvelles dispositions dans le code des procédures civiles d'exécution, la Cour de cassation indiqua :

> « (...) Attendu que ces dispositions législatives, qui subordonnent la validité de la renonciation par un État étranger à son immunité d'exécution, à la double condition que cette renonciation soit expresse et spéciale, contredisent la doctrine isolée résultant de l'arrêt du 13 mai 2015, mais consacrent la jurisprudence antérieure (1re Civ., 28 septembre 2011, pourvoi n° 09-72.057, Bull. 2011, I, n° 153 ; 1re Civ., 28 mars 2013, pourvois n° 10-25.938 et n° 11-10.450, Bull. 2013, I, n° 62 et 63) ; que certes, elles concernent les seules mesures d'exécution mises en œuvre après l'entrée en vigueur de la loi et, dès lors, ne s'appliquent pas au présent litige ; que, toutefois, compte tenu de l'impérieuse nécessité, dans un domaine touchant à la souveraineté des États et à la préservation de leurs représentations diplomatiques, de traiter de manière identique des situations similaires, l'objectif de cohérence et de sécurité juridique impose de revenir à la jurisprudence confortée par la loi nouvelle (...) ».

La Cour de cassation dit n'y avoir lieu à renvoi et confirma le jugement du juge de l'exécution du 15 décembre 2011 ordonnant la mainlevée des saisies.

6. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante soutient que l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 2018 contrevient au principe de sécurité juridique, aux motifs qu'il reviendrait sur une jurisprudence bien établie sans motivation substantielle et qu'il priverait de lisibilité le droit français sur la question de la renonciation des États à leur immunité d'exécution. Sous l'angle de ce même article, la requérante se plaint de la non-exécution de la sentence arbitrale.

7. Invoquant l'article 1 du Protocole n° 1, elle soutient par ailleurs que l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 2018 a porté atteinte à son espérance légitime de recouvrer sa créance.

APPRÉCIATION DE LA COUR

A. Sur le grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention (principe de sécurité juridique)

8. Le Gouvernement soulève une exception de non-épuisement des voies de recours internes, au motif que la requérante n'a formulé aucun argument lié à la méconnaissance du principe de sécurité juridique du fait d'un revirement de jurisprudence devant la Cour de cassation. La requérante réplique que la violation alléguée résulte précisément de l'arrêt de la Cour de cassation et que, de surcroît, elle a bien invoqué, en substance, le grief tiré d'une violation du principe de sécurité juridique dans ses écritures.

9. Concernant l'exception de non-épuisement des voies de recours internes invoquée par le Gouvernement, la Cour observe qu'en l'espèce, la violation alléguée n'est apparue qu'avec l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 2018, de sorte qu'on ne pouvait raisonnablement exiger de la requérante qu'elle anticipe, dans le cadre de sa défense sur le second pourvoi, le grief tiré d'une violation du principe de sécurité juridique par l'arrêt à venir.

10. Les principes généraux relatifs aux divergences de jurisprudence ont été résumés dans *Nejdet Şahin et Perihan Şahin c. Turquie* ([GC], n° 13279/05, §§ 49-58, 20 octobre 2011), et *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres c. Roumanie* ([GC], n° 76943/11, §§ 116-118, 29 novembre 2016). Dans ces arrêts, la Cour a précisé les critères qui la guident pour apprécier dans quelles conditions les contradictions au sein de la jurisprudence d'une juridiction nationale suprême portent atteinte aux exigences du procès équitable prévu par l'article 6 § 1 de la Convention. Ces critères consistent à rechercher s'il existe « des divergences profondes et persistantes » dans la jurisprudence d'une juridiction suprême, si la législation interne prévoit des mécanismes permettant de supprimer ces incohérences, si ces mécanismes ont été appliqués et quels ont été, le cas échéant, les effets de leur application (*Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres*, précité, § 116).

11. En l'espèce, la Cour observe que, par ses arrêts du 13 mai 2015 et du 10 janvier 2018, la Cour de cassation a adopté dans la présente affaire des solutions opposées quant aux conditions de renonciation d'un État étranger à son immunité d'exécution sur des biens affectés à une mission diplomatique. Elle considère cependant que ces arrêts doivent être replacés dans leur contexte. À la lumière de l'évolution jurisprudentielle retracée par l'avocat général près la Cour de cassation et à la lecture de l'arrêt du 10 janvier 2018 (paragraphes 4 et 5 ci-dessus), elle relève que l'arrêt du 13 mai 2015 ne venait pas confirmer une jurisprudence bien établie, mais constituait un arrêt isolé. À cet égard, si la requérante fournit neuf décisions de juridictions de fond s'inscrivant dans la lignée de l'arrêt du 13 mai 2015, reste que ces décisions ne suffisent pas à établir des « divergences de jurisprudence profondes et

persistantes » au sein de la Cour de cassation, au sens de la jurisprudence de la Cour (voir notamment *Paroisse gréco-catholique Lupeni et autres*, précité, §§ 119-128), dès lors que l'arrêt de la Cour de cassation du 10 janvier 2018 a rapidement remédié à la situation ainsi créée, évitant ainsi que persistent des incertitudes ou des incohérences concernant les conditions de la renonciation d'un État étranger à son immunité d'exécution diplomatique.

12. La Cour relève en outre que, contrairement aux allégations de la requérante, la solution adoptée par la Cour de cassation dans son arrêt du 10 janvier 2018 a été amplement expliquée à travers la motivation de la décision, ainsi que par l'avis de l'avocat général (paragraphes 4 et 5 ci-dessus).

13. Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que ce grief est manifestement mal fondé et doit être rejeté en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

B. Sur les griefs tirés de l'article 6 § 1 (non-exécution de la sentence arbitrale) et de l'article 1 du Protocole nº 1

14. Le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes. Se référant à l'affaire *NML Capital LTD c. France* (déc.) (nº 23242/12, 13 janvier 2015), il considère que la requérante aurait dû engager la responsabilité de l'État devant les juridictions administratives sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, cette action permettant d'obtenir la réparation d'un préjudice grave et spécial causé par l'application de l'immunité d'exécution. S'appuyant sur deux décisions de la cour administrative d'appel de Paris (CAA de Paris, 8ème chambre, 15 mai 2017, nº 16PA01161, et CAA de Paris, 8ème chambre, 30 avril 2021, nº 19PA03665), la requérante soutient que cette action était vouée à l'échec dans les circonstances de l'espèce, compte tenu d'une évolution récente de la jurisprudence administrative, qui exclurait la possibilité de rechercher la responsabilité de l'État français dans de telles circonstances.

15. La Cour rappelle avoir déjà jugé que l'action en responsabilité de l'État devant les juridictions administratives, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques, était un recours à épuiser, s'agissant de griefs, formulés de façon très similaire qu'en l'espèce, critiquant la mainlevée d'une saisie de fonds affectés à une mission diplomatique du fait de l'application du principe de droit international coutumier d'immunité d'exécution (*NML Capital LTD*, précité). La Cour observe qu'en l'espèce, la requérante n'a pas exercé cette action. Les deux décisions qu'elle produit (paragraphe 14 ci-dessus), par lesquelles une juridiction de fond a débouté les demandeurs sur ce fondement, tout en réaffirmant la possibilité de rechercher la responsabilité sans faute de l'État du fait de l'application d'une immunité d'exécution, ne démontrent pas l'évolution de la jurisprudence administrative qu'elle allègue et qui s'opposerait, selon elle, au succès de son action.

Rappelant que le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison propre à justifier la non-utilisation du recours en question (*Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n°s 17153/11 et 29 autres, § 74, 25 mars 2014), la Cour ne voit aucune raison pour mettre en cause l'effectivité de cette action dans les circonstances de l'espèce.

16. Par conséquent, la Cour accueille l'exception préliminaire du Gouvernement et conclut que, les voies de recours internes n'ayant pas été épuisées, ces griefs doivent être rejetés pour non-épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 2 juillet 2026.

Martina Keller Greffière adjointe	Diana Sârcu Présidente