Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (dixième chambre)

7 avril 2016*

«Renvoi préjudiciel — Assurance-protection juridique — Directive 87/344/CEE — Article 4, paragraphe 1 — Libre choix de l'avocat par le preneur d'assurance — Procédure judiciaire ou administrative — Notion — Autorisation accordée par un organisme public à un employeur en vue de la résiliation d'un contrat de travail»

Dans l'affaire C-460/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas, Pays-Bas), par décision du 3 octobre 2014, parvenue à la Cour le 6 octobre 2014, dans la procédure

Johannes Evert Antonius Massar

contre

DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV,

LA COUR (dixième chambre),

composée de M. F. Biltgen (rapporteur), président de chambre, MM. A. Borg Barthet et E. Levits, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour M. Massar, par M[es] L. M. Zuydgeest et E. van Engelen, advocaten,

— pour DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV, par M[es] J. W. H. van Wijk et B. J. Drijber, advocaten,

— pour le gouvernement néerlandais, par M[mes] M. de Ree et M. Bulterman, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement autrichien, par M[me] C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par MM. F. Wilman et K.-P. Wojcik, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

* Langue de procédure: le néerlandais.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/344/CEE du Conseil, du 22 juin 1987, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance-protection juridique (JO L 185, p. 77).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Massar à DAS Nederlandse Rechtsbijstand Verzekeringsmaatschappij NV (ci-après «DAS»), une compagnie d'assurances, au sujet du refus de cette dernière de prendre en charge les frais d'assistance juridique fournie par l'avocat choisi par le preneur d'assurance dans le cadre d'une procédure conduisant à la résiliation du contrat de travail de ce dernier.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le onzième considérant de la directive 87/344 énonce:

«considérant que l'intérêt de l'assuré en protection juridique implique que ce dernier puisse choisir lui-même son avocat ou toute autre personne ayant les qualifications admises par la loi nationale dans le cadre de toute procédure judiciaire ou administrative et chaque fois que surgit un conflit d'intérêt».

4 L'article 2, paragraphe 1, de ladite directive est libellé comme suit:

«La présente directive s'applique à l'assurance-protection juridique. Celle-ci consiste à souscrire, moyennant le paiement d'une prime, l'engagement de prendre en charge des frais de procédure judiciaire et de fournir d'autres services découlant de la couverture d'assurance, notamment en vue de:

— récupérer le dommage subi par l'assuré, à l'amiable ou dans une procédure civile ou pénale,

— défendre ou représenter l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre, ou contre une réclamation dont il est l'objet.»

5 L'article 4, paragraphe 1, de la même directive dispose:

«Tout contrat de protection juridique reconnaît explicitement que:

a) lorsqu'il est fait appel à un avocat ou toute autre personne ayant les qualifications admises par la loi nationale, pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré, dans toute procédure judiciaire ou administrative, l'assuré a la liberté de le choisir;

b) l'assuré a la liberté de choisir un avocat ou, s'il le préfère et dans la mesure où la loi nationale le permet, toute autre personne ayant les qualifications nécessaires, pour servir ses intérêts chaque fois que surgit un conflit d'intérêts.»

Le droit néerlandais

6 L'article 4:67, paragraphe 1, de la loi sur le contrôle financier (Wet op het financieel toezicht) est libellé comme suit:

«L'assureur de la protection juridique veille à ce que, dans la convention relative à la couverture de la protection juridique, il soit expressément prévu que le preneur d'assurance peut choisir librement un avocat ou un autre professionnel légalement habilité si:

a. il est fait appel à un avocat ou à un autre professionnel légalement habilité pour défendre, représenter ou servir les intérêts du preneur d'assurance dans une procédure judiciaire ou administrative; ou

b. un conflit d'intérêts se présente.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

7 Il ressort de la décision de renvoi que M. Massar a souscrit une assurance-protection juridique dont la gestion a été confiée à DAS.

8 Le 14 janvier 2014, l'employeur de M. Massar a demandé, conformément à l'article 6 du décret extraordinaire sur les relations de travail (Buitengewoon besluit arbeidsverhoudingen), à l'Institut de gestion des assurances pour les travailleurs salariés (Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, ci-après l'«Institut de gestion des assurances»), un organisme public indépendant de l'administration centrale, l'autorisation de mettre fin, pour motif économique, à leur relation de travail.

9 Le 17 janvier 2014, M. Massar a demandé à DAS la couverture des frais d'assistance juridique relatifs à sa représentation par un avocat externe dans cette procédure.

10 DAS lui a fait savoir que la procédure devant l'Institut de gestion des assurances n'était pas une procédure judiciaire ou administrative au sens de la loi sur le contrôle financier, que l'assuré n'avait, de ce fait, aucun droit de choisir un avocat et qu'elle ne prenait pas en charge les frais liés à la représentation par un avocat.

11 M. Massar a saisi le juge des référés du rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) en vue de la condamnation de DAS à transmettre l'affaire relative à la procédure le concernant devant l'Institut de gestion des assurances à l'avocat externe désigné par lui et à payer les honoraires de ce dernier ainsi que les frais liés à cette procédure.

12 Par jugement interlocutoire, ledit juge des référés a saisi le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) de la question de savoir si la procédure devant l'Institut de gestion des assurances relève de la notion de «procédure administrative», au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/344, sur lequel est fondé l'article 4:67 de la loi sur le contrôle financier.

13 Le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) rappelle que, en vertu des dispositions applicables en droit néerlandais et relatives à la protection du salarié contre le licenciement, l'employeur peut mettre fin à la relation de travail avec le salarié principalement de deux manières, à savoir soit en demandant la dissolution du contrat liant les parties devant le tribunal, soit par résiliation de ce contrat à la suite de l'autorisation de licenciement octroyée par l'Institut de gestion des assurances. Dans ce dernier cas de figure, la procédure d'autorisation est soumise aux dispositions du décret extraordinaire sur les relations de travail qui sont appelées à remplir des fonctions importantes

de garantie contre les licenciements injustifiés et d'instrument public permettant non seulement de protéger les groupes faibles sur le marché du travail, mais également de lutter contre le recours abusif à la sécurité sociale.

14 Le Hoge Raad der Nederlanden (Cour surpême des Pays-Bas) précise que la décision de l'Institut de gestion des assurances d'accueillir ou de rejeter la demande d'autorisation de licenciement ne peut faire l'objet ni d'une réclamation ni d'un recours, que ce soit devant un organe de l'administration publique ou devant une juridiction, administrative ou civile. Dans l'hypothèse où cet Institut accorde l'autorisation de licenciement, l'employeur peut légalement mettre fin à la relation de travail, en respectant un délai de préavis. Le travailleur pourra, tout au plus, introduire une action en dommages et intérêts pour licenciement manifestement injustifié devant la juridiction civile.

15 Le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) estime que, à première vue, la procédure devant l'Institut de gestion des assurances peut être qualifiée de procédure administrative, au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/344. Toutefois, plaideraient en sens contraire des arguments tenant, notamment, à la genèse de cette directive ainsi qu'aux conséquences que peut avoir une interprétation large de la notion de procédure administrative pour les systèmes d'assurance-protection juridique.

16 C'est dans ces conditions que le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Convient-il d'interpréter la notion de 'procédure administrative' visée à l'article 4, paragraphe 1, ab initio et sous a), de la directive 87/344 en ce sens qu'elle comprend la procédure devant l'Institut de gestion des assurances, dans laquelle l'employeur demande une autorisation de licenciement afin de pouvoir mettre fin à la relation de travail avec le travailleur salarié (assuré en protection juridique)?

2) Si la réponse à la première question dépend des caractéristiques de la procédure spécifique, le cas échéant en combinaison avec les faits et les circonstances de l'affaire, de quels caractéristiques, faits et circonstances la juridiction nationale doit-elle alors tenir compte pour déterminer si la procédure doit être considérée comme une procédure administrative au sens de l'article 4, paragraphe 1, ab initio et sous a), de la directive 87/344?»

Sur les questions préjudicielles

17 Par ses deux questions, qu'il convient de traiter ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344 doit être interprété en ce sens que la notion de «procédure administrative» visée à cette disposition comprend une procédure au terme de laquelle un organisme public autorise l'employeur à procéder au licenciement du salarié, assuré en protection juridique.

18 À cet égard, il y a lieu de relever, en premier lieu, que, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344, tout contrat de protection juridique reconnaît explicitement que, dans toute procédure judiciaire ou administrative, lorsqu'il est fait appel à un représentant pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré, ce dernier a la liberté de choisir ce représentant.

19 Ainsi, il découle du libellé même de ladite disposition que la notion de «procédure administrative» doit être lue par opposition à celle de «procédure judiciaire».

20 Une interprétation de la notion de «procédure administrative», au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344, telle que celle préconisée par la défenderesse au principal, qui entend limiter la portée de cette notion aux seules procédures juridictionnelles en matière administrative, à

savoir celles qui se déroulent devant une juridiction proprement dite, viderait donc de son sens l'expression, expressément utilisée par le législateur de l'Union européenne, de «procédure administrative».

21 Par ailleurs, il importe de constater que, même si la différenciation entre la phase préparatoire et la phase décisionnelle d'une procédure judiciaire ou administrative a pu faire l'objet de discussions lors de la genèse de la directive 87/344, le libellé de l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci ne contient aucune distinction à cet égard, de sorte que l'interprétation de la notion de «procédure administrative» ne saurait être limitée en ce sens.

22 En second lieu, conformément à une jurisprudence constante, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, en ce sens, arrêts St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, 337/82, EU:C:1984:69, point 10; VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, point 41, ainsi que Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, point 38).

23 À cet égard, il importe de rappeler que l'objectif poursuivi par la directive 87/344, et en particulier par l'article 4 de celle-ci, relatif au libre choix de l'avocat ou du représentant, est de protéger de manière large les intérêts des assurés. La portée générale et la valeur obligatoire qui sont reconnues au droit de choisir son avocat ou représentant s'opposent à une interprétation restrictive de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de cette directive (voir, en ce sens, arrêts Eschig, C-199/08, EU:C:2009:538, points 45 et 47, ainsi que Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, point 24).

24 En l'occurrence, il ressort des éléments du dossier soumis à la Cour que le travailleur licencié ne dispose d'aucun recours contre la décision de l'Institut de gestion des assurances qui accorde à l'employeur l'autorisation de licenciement pour motif économique. Si le travailleur peut intenter ultérieurement un recours en dommages et intérêts pour licenciement manifestement injustifié devant la juridiction civile, la décision à intervenir n'est toutefois pas susceptible de remettre en cause celle prise par cet Institut.

25 Dans ces conditions, il ne saurait être contesté que les droits du travailleur se trouvent affectés par la décision de l'Institut de gestion des assurances et que ses intérêts en tant qu'assuré nécessitent d'être protégés dans le cadre de la procédure devant cet organisme.

26 Une interprétation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344 qui reconnaît au travailleur, assuré en protection juridique, le droit de choisir librement son avocat ou autre représentant dans le cadre de la procédure administrative au terme de laquelle un organisme public autorise l'employeur à procéder à son licenciement s'impose d'autant plus que, dans l'arrêt Sneller (C-442/12, EU:C:2013:717), la Cour a reconnu le droit au libre choix de l'avocat ou du représentant à un travailleur qui se trouvait dans la même situation, mais dont il avait été mis fin au contrat de travail par décision judiciaire.

27 En outre, pour ce qui est des conséquences financières éventuelles sur les systèmes d'assurance-protection juridique, il y a lieu de rappeler que, même à supposer que de telles conséquences financières puissent se produire, elles ne sauraient conduire à une interprétation restrictive de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344. En effet, la directive 87/344 ne vise pas une harmonisation complète des règles applicables aux contrats d'assurance-protection juridique et les États membres restent libres, en l'état actuel du droit de l'Union, de déterminer le régime applicable auxdits contrats, pour autant que les principes prévus par cette directive ne sont pas vidés de leur substance (voir, en ce sens, arrêt Stark, C-293/10, EU:C:2011:355, point 31). Ainsi, l'exercice du droit de l'assuré de choisir librement son représentant n'exclut pas que, dans certains cas, des limitations aux frais supportés par les assureurs puissent être apportées (voir arrêt Sneller, C-442/12, EU:C:2013:717, point 26).

28 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344 doit être interprété en ce sens que la notion de «procédure administrative» visée à cette disposition comprend une procédure au terme de laquelle un organisme public autorise l'employeur à procéder au licenciement du salarié, assuré en protection juridique.

Sur les dépens

29 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (dixième chambre) dit pour droit:

L'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 87/344/CEE du Conseil, du 22 juin 1987, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance-protection juridique, doit être interprété en ce sens que la notion de «procédure administrative» visée à cette disposition comprend une procédure au terme de laquelle un organisme public autorise l'employeur à procéder au licenciement du salarié, assuré en protection juridique.

Signatures