



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
ET DE LA MODERNISATION

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

Sous-direction de la Formation et des Concours

Bureau des concours et examens professionnels
RH4B

**CONCOURS INTERNE ET EXTERNE DE
CONSEILLER DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (CADRE D'ORIENT)
AU TITRE DE L'ANNÉE 2013**

ÉPREUVES ÉCRITES D'ADMISSIBILITÉ

Vendredi 14 septembre 2012

ÉPREUVE A OPTION : DROIT PUBLIC

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse et au raisonnement juridiques.

Durée : 5 heures.

Coefficient : 3



Ce dossier comporte 59 pages (pages de garde et de sommaire non comprises).

SUJET :

Voir au verso

SUJET :

Vous êtes rédacteur à la direction des affaires juridiques. Une réunion interministérielle, co-présidée par les conseillers diplomatique et judiciaire du premier ministre, est convoquée à Matignon dans le courant du mois de février 2012 pour discuter des conséquences des décisions Susilawati et Saleh, qui ont été récemment rendues par le Conseil d'Etat.

A la demande du conseiller juridique du ministre, vous préparerez une note au cabinet :

- 1) qui rappelle le régime de la responsabilité sans faute de l'Etat sur le fondement de la rupture d'égalité des citoyens devant les charges publiques du fait d'engagements internationaux,
- 2) qui analyse les apports des décisions Susilawati et Saleh à cette jurisprudence,
- 3) qui expose les conséquences pratiques de ces décisions, en particulier en ce qui concerne les litiges en cours, et propose des mesures pour en limiter les effets.

SOMMAIRE

Document n°1 : Décision du Conseil d'Etat du 30 novembre 1923, Couitéas (1 page).

Document n°2 : Décision du Conseil d'Etat (Assemblée) du 14 janvier 1938, Société Anonyme des Produits Laitiers « La Fleurette » (1 page).

Document n°3 : Article 6 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (1 page).

Document n°4 : Articles 52 à 55 de la Constitution (1 page).

Document n°5 : Article 9 et articles 30 à 32 de la Convention sur les relations diplomatiques, conclue à Vienne le 18 avril 1961 (1 page).

Document n°6 : Décision du Conseil d'Etat (Assemblée) du 30 mars 1966, Compagnie générale d'énergie radio-électrique (1 page).

Document n°7 : Commentaire de la décision du Conseil d'Etat, Compagnie générale d'énergie radio-électrique, (extrait) - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (M. Long/ P. Weil/ G. Braibant/ P. Delvové/ B. Genevois, Dalloz, 17^{ème} édition, 2009, pages 558 à 563) (3 pages).

Document n°8 : Décision du Conseil d'Etat (Section) du 29 octobre 1976, Ministre des Affaires étrangères c/ Consorts Burgat (2 pages).

Document n°9 : Décision du Conseil d'Etat du 1^{er} juin 1984, Ministre des relations extérieures c/ Tizon et Millet (2 pages).

Document n°10 : Analyse de la décision du Conseil d'Etat (Assemblée) du 18 décembre 1998, S.A.R.L du parc d'activités de Blotzheim et S.C.I « Haselaecker » (1 page).

Document n°11 : Décision du Conseil d'Etat du 29 décembre 2004, Almayrac et autres (5 pages).

Document n°12 : Courrier du Ministère des Affaires Etrangères à l'Ambassade du Nigéria du 22 mai 2006. (1 page).

Document n°13 : Article 47 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne (1 page).

Document n°14 : Décision du Conseil d'Etat du 11 février 2011, M^{lle} Susilawati (4 pages).

Document n°15 : Extrait de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre) du 29 juin 2011, Sabeh El Leil (6 pages).

Document n°16 : Extrait d'un recensement de mai 2011 des litiges mettant en cause des ambassades et/ou des diplomates étrangers devant les juridictions judiciaires françaises (2 pages).

Document n°17 : Extrait des conclusions de M. Cyril Roger-Lacan sous l'arrêt Saleh et autres, RFDA 2012 page 46 (12 pages).

Document n°18 : Décision du Conseil d'Etat (Section) du 14 octobre 2011, Saleh et autres (5 pages).

Document n°19 : Ordonnance du juge des référés de la Cour administrative d'appel de Versailles du 30 janvier 2012 (2 pages).

Document n°20 : Argumentaire du Ministère des Affaires Etrangères en vue de l'organisation d'une réunion interministérielle (3 pages).

Document n°21 : Jugement du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 15 mars 2012 (4 pages).

**RESPONSABILITÉ
RUPTURE DE L'ÉGALITÉ
DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES**

CE 30 nov. 1923, COUITÉAS, Rec. 789

(D. 1923.3.59, concl. Rivet ;

RD publ. 1924.75 et 208, concl. Rivet, note Jèze ;

S 1923.3.57, note Haunou, concl. Rivet)

Cons. qu'il résulte de l'instruction que, par jugement en date du 13 févr. 1908, le tribunal de Sousse a ordonné « le maintien en possession du sieur Couitéas des parcelles de terres du domaine de Tabia-el-Houbira dont la possession lui avait été reconnue par l'État » et lui a conféré « le droit d'en faire expulser tous les occupants » ; que le requérant a demandé, à plusieurs reprises, aux autorités compétentes l'exécution de cette décision ; mais que le gouvernement français lui a toujours refusé le concours de la force militaire d'occupation, reconnu indispensable pour réaliser cette opération de justice, en raison des troubles graves que susciterait l'expulsion de nombreux indigènes de terres dont ils s'estiment légitimes occupants depuis un temps immémorial ;

Cons. qu'en prenant, pour les motifs et dans les circonstances ci-dessus rappelées, la décision dont se plaint le sieur Couitéas, le gouvernement n'a fait qu'user des pouvoirs qui lui sont conférés en vue du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans un pays de protectorat ;

Mais cons. que le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire est en droit de compter sur la force publique pour l'exécution du titre qui lui a été ainsi délivré ; que si, comme il a été dit ci-dessus, le gouvernement a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et le droit de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui résulte de ce refus ne saurait, s'il excède une certaine durée, être une charge incombant normalement à l'intéressé, et qu'il appartient au juge de déterminer la limite à partir de laquelle il doit être supporté par la collectivité ;

Cons. que la privation de jouissance totale et sans limitation de durée résultant, pour le requérant, de la mesure prise à son égard, lui a imposé, dans l'intérêt général, un préjudice pour lequel il est fondé à demander une réparation pécuniaire ; que, dès lors, c'est à tort que le ministre des affaires étrangères lui a dénié tout droit à indemnité ; qu'il y a lieu de le renvoyer devant ledit ministre pour y être procédé, à défaut d'accord amiable, et en tenant compte de toutes les circonstances de droit et de fait, à la fixation des dommages-intérêts qui lui sont dus : ... (Annulation ; indemnité accordée).

RESPONSABILITÉ DU FAIT DES LOIS

CE Ass. 14 janv. 1938, SOCIÉTÉ ANONYME
DES PRODUITS LAITIERS « LA FLEURETTE », Rec. 25

(S. 1938.3.25, concl. Roujou, note P. Laroque ;
D. 1938.3.41, concl. Roujou, note Rolland ;
RD publ. 1938.87, concl. Roujou, note Jèze)

Cons. qu'aux termes de l'art. 1^{er} de la loi du 29 juin 1934 relative à la protection des produits laitiers : « Il est interdit de fabriquer, d'exposer, de mettre en vente ou de vendre, d'importer, d'exporter ou de transiter ; 1^o) sous la dénomination de « crème » suivie ou non d'un qualificatif ou sous une dénomination de fantaisie quelconque, un produit représentant l'aspect de la crème, destiné aux mêmes usages, ne provenant pas exclusivement du lait, l'addition de matières grasses étrangères étant notamment interdite » ;

Cons. que l'interdiction ainsi édictée en faveur de l'industrie laitière a mis la société requérante dans l'obligation de cesser la fabrication du produit qu'elle exploitait antérieurement sous le nom de « Gradine », lequel entrait dans la définition donnée par l'article de loi précité et dont il n'est pas allégué qu'il présentât un danger pour la santé publique ; que rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité ; qu'il suit de là que la société La Fleurette est fondée à demander que l'Etat soit condamné à lui payer une indemnité en réparation du préjudice par elle subi ;

Mais cons. que l'état de l'instruction ne permet pas de déterminer l'étendue de ce préjudice ; qu'il y a lieu de renvoyer la requérante devant le ministre de l'agriculture pour qu'il y soit procédé à la liquidation, en capital et intérêts, de l'indemnité qui lui est due ; ... (Annulation ; renvoi de la société devant le ministre de l'agriculture pour liquidation de l'indemnité).

Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

telle qu'amendée par les Protocoles n° 11 et n° 14

Rome, 4.XI.1950

Article 6 – Droit à un procès équitable

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.
2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.
3. Tout accusé a droit notamment à:
 - a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui;
 - b. disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense;
 - c. se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent;
 - d. interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;
 - e. se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur

à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

Titre VI – DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

ARTICLE 52.

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

ARTICLE 53.

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux

qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui

sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent

être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations

intéressées.

ARTICLE 53-1.

La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux

accords en matière d'asile et de protection des Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords

déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la

République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur

de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

ARTICLE 53-2.

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par

le traité signé le 18 juillet 1998.

ARTICLE 54.

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président

de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement

international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

ARTICLE 55.

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à

celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques

Conclue à Vienne le 18 avril 1961
Approuvée par l'Assemblée fédérale le 21 juin 1963
Instrument de ratification déposé par la Suisse le 30 octobre 1963
Entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964
(Etat le 26 mai 2009)

Art. 9

1. L'Etat accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est persona non grata ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée non grata ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat accréditaire.
2. Si l'Etat accréditant refuse d'exécuter, ou n'exécute pas dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du par. 1 du présent article, l'Etat accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission.

Art. 30

1. La demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que des locaux de la mission.
2. Ses documents, sa correspondance et, sous réserve du par. 3 de l'art. 31, ses biens jouissent également de l'inviolabilité.

Art. 31

1. L'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat accréditaire. Il jouit également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative, sauf s'il s'agit:
 - a. D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat accréditaire, à moins que l'agent diplomatique ne le possède pour le compte de l'Etat accréditant aux fins de la mission;
 - b. D'une action concernant une succession, dans laquelle l'agent diplomatique figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat accréditant;
 - c. D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par l'agent diplomatique dans l'Etat accréditaire en dehors de ses fonctions officielles.
2. L'agent diplomatique n'est pas obligé de donner son témoignage.
3. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique, sauf dans les cas prévus aux al. a, b, et c du par. 1 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure.
4. L'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'Etat accréditaire ne saurait exempter cet agent de la juridiction de l'Etat accréditant.

Art. 32

1. L'Etat accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'art. 37.
2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si un agent diplomatique ou une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction en vertu de l'art. 37 engage une procédure, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

CONVENTIONS INTERNATIONALES
RESPONSABILITÉ SANS FAUTE – ÉGALITÉ
DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES

CE Ass. 30 mars 1966, COMPAGNIE GÉNÉRALE
D'ÉNERGIE RADIO-ÉLECTRIQUE, Rec. 257

(RD publ. 1966.774, concl. Michel Bernard et 955, note M. Waline ;
AJ 1966.350, chr. Puissechet et Lecat ;
D 1966.582, note Lachaume
JCP 1967 II.15000, note Dehaussy)

Cons. que, pour demander à l'État français la réparation du préjudice correspondant tant à la privation de jouissance de locaux réquisitionnés par l'armée d'occupation qu'à la perte d'industrie afférente à cette réquisition, la Compagnie générale d'énergie radioélectrique se fonde en premier lieu sur les dispositions de la loi du 30 avr. 1946, relative aux réclamations nées à l'occasion des réquisitions allemandes en matière de logement et de cantonnement :

Cons. qu'aux termes de l'art. 1^{er} de ladite loi « le préfet statue sur les réclamations auxquelles donne lieu l'évaluation des indemnités de réquisitions exercées en vue du logement et du cantonnement des troupes allemandes » ; qu'il ressort des termes mêmes de cet article que ladite loi n'a mis à la charge de l'État français que les indemnités dues à raison de réquisitions prononcées pour satisfaire aux seuls besoins du logement ou du cantonnement des troupes allemandes ; qu'il est constant que la réquisition en 1940 par la puissance occupante de locaux et installations techniques de la station de radiodiffusion « Poste Parisien » dont la Compagnie générale d'énergie radio-électrique était propriétaire n'a pas été exercée en vue d'un tel objet ; qu'il s'ensuit que la compagnie requérante ne tient de la loi du 30 avril 1946 aucun droit à indemnité à l'encontre de l'État français :

Cons. en second lieu qu'aux termes de l'art. 53 de l'annexe jointe à la convention de La Haye du 18 oct. 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre « tous les moyens affectés sur terre... à la transmission des nouvelles... peuvent être saisis, même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix » ; que la compagnie requérante soutient que les conditions d'exercice du droit de créance que l'art. 53 précité lui reconnaît à l'encontre de la puissance occupante ont été modifiées à son détriment par l'intervention de l'accord concernant les réparations à recevoir de l'Allemagne et l'institution d'une agence interalliée des réparations signé à Paris le 14 janv. 1946 et surtout par l'accord sur les dettes extérieures allemandes signé à Londres

le 27 févr. 1953 entre les gouvernements alliés et la République fédérale d'Allemagne et dont l'art. 5, § 2, diffère « jusqu'au règlement définitif du problème des réparations l'examen des créances, issues de la Deuxième Guerre mondiale, des pays qui ont été en guerre avec l'Allemagne ou ont été occupés par elle... et des ressortissants de ces pays à l'encontre du Reich... » ; qu'en conséquence ladite compagnie prétend avoir droit au paiement d'une indemnité à la charge de l'État français, à raison du préjudice résultant de la rupture d'égalité devant les charges publiques que la signature par le gouvernement français d'accords internationaux entravant ou retardant le règlement de sa créance a entraînée pour elle ;

Cons. que la responsabilité de l'État 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 États et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne, à la condition d'une part que ni la convention elle-même ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation et d'autre part que le préjudice dont il est demandé réparation soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial ;

Cons. qu'il résulte de l'instruction que cette dernière condition n'est pas remplie en l'espèce ; qu'en égard en effet à la généralité des accords susmentionnés et au nombre des ressortissants français victimes de dommages analogues au dommage allégué par la compagnie requérante, celui-ci ne peut être regardé comme présentant un caractère spécial de nature à engager la responsabilité sans faute de l'État envers ladite compagnie ;

Cons. qu'il résulte de tout ce qui précède que la société requérante n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par les jugements attaqués, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande d'indemnité ;... (Rejet).

peuvent être saisis même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités seront réglées à la paix ». La Compagnie tenait, de ce texte, une créance sur l'Allemagne au lendemain de la guerre. Les accords signés entre les Alliés et la République fédérale allemande en 1946 et 1953 avaient cependant différé « jusqu'au règlement définitif du problème des réparations l'examen des créances, issues de la Deuxième Guerre mondiale, des pays qui ont été en guerre avec l'Allemagne ou ont été occupés par elle... et des ressortissants de ces pays à l'encontre du Reich ». La Compagnie prétendait qu'elle avait droit au paiement d'une indemnité à la charge de l'Etat français en raison du préjudice résultant de la rupture de l'égalité devant les charges publiques qu'avait entraînée pour elle la signature par le gouvernement français d'accords internationaux empêchant jusqu'à une date indéterminée toute réclamation de sa créance à l'égard de l'Etat allemand.

2 II. — Le Conseil d'Etat se trouvait ainsi saisi du problème de principe de la responsabilité de l'Etat français pour le préjudice que des conventions internationales auxquelles il est partie peuvent occasionner à des particuliers.

A ce problème une jurisprudence traditionnelle apportait une réponse fondée sur la théorie des actes de gouvernement (sur cette notion v. CE 19 févr. 1875, *Prince Napoléon**) : la signature par la France d'un accord international et les conditions dans lesquelles il a été appliqué « ont trait aux rapports de la France avec une puissance étrangère » et, partant, « ne peuvent pas servir de base à une action contentieuse devant le Conseil d'Etat » (CE 1^{er} juin 1951, *Société des étains et wolfram du Tonkin*, Rec. 312 ; RJPJP 1951, 254, note J.D.V.), ni sur le plan de l'excès de pouvoir ni sur celui de la responsabilité ; cette jurisprudence n'était d'ailleurs qu'une application du principe plus général selon lequel l'ensemble des actes ayant trait aux rapports internationaux de la France constituent des actes de gouvernement échappant à tout contrôle juridictionnel (v. nos obs. sous l'arrêt *Prince Napoléon**, précité).

Le commissaire du gouvernement Michel Bernard se demanda toutefois s'il existe encore des raisons de refuser systématiquement toute réparation aux personnes qui subissent un préjudice du fait d'une convention internationale ».

En premier lieu, en effet, « la théorie des actes de gouvernement a subi depuis quelque vingt ans des transformations profondes ». Alors que naguère on s'entendait à y voir une « survivance de la raison d'Etat » (Gros) dépourvue de toute justification juridique, de nombreux auteurs pensent aujourd'hui que cette théorie « n'est plus une exception aux règles normales de compétence, mais qu'elle constitue l'application même de ces règles ».

C'est ainsi que l'incompétence du juge administratif à l'égard de l'activité diplomatique de l'Etat français s'explique, très simplement, par le fait qu'elle s'exerce dans le cadre international et relève du droit international ; elle cesse dès lors que cette activité « produit des effets dans l'ordre juridique interne et ne met pas en cause l'appréciation de la conduite des relations extérieures de l'Etat ».

A cette première évolution s'en est ajoutée une seconde, à savoir le rapprochement du régime juridique des conventions internationales régulièrement ratifiées et publiées avec celui des lois. Les Constitutions de 1946 et 1958 confèrent à ces conventions force de loi, et même une autorité supérieure à celle de la loi (Constitution de 1958, art. 55 : « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois... »). Or le juge administratif a déjà tiré plusieurs conséquences de ce principe. Dans le domaine de l'excès de pouvoir, le moyen tiré de la violation d'un traité est recevable au même titre que celui tiré d'une violation de la loi (CE Ass. 30 mai 1952, *Dame Kirkwood*, Rec. 291 ; v. n° 3.8). Dans le domaine de la responsabilité contractuelle, le Conseil d'Etat a décidé que la disposition du contrat conclu entre la SNCF et l'Etat qui prévoyait une indemnisation au profit de la SNCF pour les réductions de tarifs qui lui seraient imposées par la « voie législative ou réglementaire » s'appliquait aux tarifs réduits résultant de conventions régulièrement ratifiées et publiées, car celles-ci ont « acquis force de loi et s'imposent par suite à la SNCF dans les mêmes conditions que les actes émanant des seules autorités françaises » (CE Sect. 22 déc. 1961, *Société nationale des chemins de fer français*, Rec. 738, concl. Combarrous ; AJ 1962, 16, chr. Galabert et Genot ; RD publ. 1962, 646, chr. R.M. Chevallier). M. Michel Bernard proposait que cette assimilation des conventions internationales aux lois fût étendue de la responsabilité contractuelle à la responsabilité extra-contractuelle.

Une fois admis qu'une demande de réparation d'un préjudice causé par une convention internationale régulièrement ratifiée et publiée ne pouvait plus aujourd'hui être rejetée pour incompétence en application de la théorie des actes de gouvernement, il restait à rechercher quel devait être sur le fond le régime de responsabilité applicable à ce genre de préjudices.

Le commissaire du gouvernement rappela qu'en vertu de la jurisprudence *La Fleurette* (CE Ass. 14 janv. 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »*), telle qu'elle a été précisée par les arrêts ultérieurs, et notamment par l'arrêt *Ministre de l'intérieur c. Boyero* (CE Sect. 25 janv. 1963, Rec. 53 — v. n° 51.3), le préjudice résultant d'une loi peut dans certaines conditions, ouvrir droit à réparation à la charge de l'Etat sur le fondement du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. M. Bernard proposa au Conseil d'Etat d'étendre purement et simplement le

régime de la responsabilité du fait des lois élaboré par la jurisprudence *La Fleurette* à la responsabilité du fait des conventions internationales ayant force de loi.

III. — Le Conseil d'État a suivi en tous points son commissaire.

- 3 a) L'arrêt pose d'abord le principe, entièrement nouveau, que « la responsabilité de l'État est susceptible d'être engagée, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation des préjudices nés de conventions conclues par la France avec d'autres États et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne ».

b) La réparation est cependant subordonnée à deux conditions : — il faut, en premier lieu, que « ni la convention elle-même ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation » ; — il faut, en second lieu, que « le préjudice dont il est demandé réparation soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial ».

Dans le cas de l'espèce, le Conseil d'État a relevé qu'un grand nombre de ressortissants français étaient victimes de dommages analogues à celui allégué par la compagnie requérante : celui-ci ne pouvait donc être regardé comme présentant le caractère de spécificité requis. La demande de la société fu, en conséquence, rejetée.

IV. — L'arrêt *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* est important à plusieurs titres : sa portée doit cependant être bien mesurée.

4 a) En assimilant sur le plan de la responsabilité l'accord international à la loi interne, il confirme les principes consacrés par la Constitution en ce qui concerne les rapports entre le droit international et le droit interne. Il faut souligner que cette assimilation ne vaut régulièrement dans l'ordre juridique interne », c'est-à-dire régulièrement ratifiés (ou approuvés) et publiés (CE Sect. 13 juill. 1979, *SA Compagnie de participations de recherches et d'exploitations pétrolières*, Rec. 319 ; AJ 1980.371, concl. Baquein).

Le Conseil d'État a cependant atténué la portée de cette exigence en admettant que la responsabilité de l'État puisse être engagée pour assurer la réparation de préjudices nés de conventions conclues par la France avec d'autres États et « entrées en vigueur dans l'ordre interne », alors même que la régularité de leur introduction dans l'ordre juridique national pouvait prêter à discussion en raison d'un défaut d'autorisation du Parlement dans un cas où celle-ci

semblait requise par l'article 53 de la Constitution (CE 29 déc. 2004, *M. Abinayac et autres*, Rec. 465 ; RFDA 2005.586, concl. Stahl ; AJ 2005.427, chr. Landais et Lenica ; JCP Adm. 2005.1109, note Rouault).

En outre, il a été admis qu'une réparation pouvait être demandée en raison d'un préjudice résultant non seulement d'une convention internationale mais également d'« une règle communautaire reconnaissant aux États une immunité de juridiction pour certains des actes qu'ils accomplissent à l'étranger » (CE 4 oct. 1999, *Syndicat des copropriétaires du 14-16 boulevard Flandrin*, Rec. 297, JCP 2000.11.10387 note Faupin ; RGDP 2000.263, note Poinat — cf. également, CAA Paris 8 déc. 2008, *M^{me} Oui Hashem X. RGDP 2009.233*, note Cornard).

5 b) L'arrêt du 30 mars 1966 est important également au regard de la théorie des actes de gouvernement. Sans doute une convention internationale n'est-elle pas par elle-même un acte de gouvernement, car deux ou plusieurs États sont impliqués par elle et non un seul. Mais les actes qui concourent à son introduction dans l'ordre juridique interne ont pour la plupart le caractère d'actes de gouvernement en l'état actuel de la jurisprudence (cf. nos obs. sous l'arrêt *Prince Napoléon**). Or, avec l'arrêt *Compagnie générale d'énergie radio-électrique*, le juge administratif, sans pouvoir se prononcer sur la régularité de certaines décisions touchant aux relations internationales, ouvre la voie à une indemnisation de leurs conséquences dommageables sur le fondement du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. L'évolution qui se dessine demeure limitée aux seules conventions internationales introduites dans l'ordre juridique interne. Quant aux conventions non ratifiées (ou approuvées) ou non publiées, et aux autres actes diplomatiques, ils échappent toujours à toute discussion contentieuse, que ce soit sur le plan de l'indemnité ou sur celui de l'annulation. Les conclusions de M. Michel Bernard sont parfaitement claires sur ce point. Une extension ultérieure ne peut cependant être exclue.

6 c) Sur le plan pratique, l'exigence des deux conditions de gravité et de spécificité, empruntées à la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, laisse présager que rares seront les hypothèses où il y aura une condamnation effective de l'État. Cela n'avait pas échappé au commissaire du gouvernement qui soulignait que le législateur intervient dans les cas les plus graves, comme cela s'est produit pour ce qui concerne le reclassement et l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer. De plus, la plupart des conventions internationales touchant un très grand nombre de personnes, la condition de spécificité se trouvera réalisée seulement dans des cas exceptionnels. La jurisprudence postérieure à 1966 en apporte la confirmation puisque la responsabilité de l'État n'a été effectivement admise du fait d'une convention internationale qu'à deux reprises.

Empêchés par l'accord de siège passé entre la France et l'UNESCO de faire valoir en justice leurs droits contre le délégué apparemment à Paris, les propriétaires de cet appartement ont obtenu une indemnité sur la base de la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, le Conseil d'État ayant constaté que ni l'accord de siège, ni la loi autorisant sa ratification n'avaient entendu exclure toute indemnisation et que la location avait été conclue à une date où les propriétaires ne pouvaient prévoir que leur locataire bénéficierait ultérieurement des immunités diplomatiques (CE Sect. 29 oct. 1976, *Ministre des affaires étrangères c. consortis Birgar*, Rec. 452 ; RD publ. 1977.213, concl. Massot ; AJ 1977.30, chr. Nauwelaers et Fabius ; JCP 1977.II.18606, note Julien-Lalerrière ; D. 1978.77, note Vier et Lamoureux).

Saisi par des pilotes illégalement licencés par la Compagnie Air Afrique, le Conseil d'État a estimé que l'accord sous forme d'échange de lettres signé le 13 juill. 1989 entre la France et la Côte-d'Ivoire modifiant l'accord de coopération entre les deux pays le 24 avril 1961 avait eu pour effet de priver les requérants d'une chance réelle et sérieuse d'obtenir définitivement de leurs contrats français l'indemnisation de la résiliation abusive de leurs contrats de travail. Après avoir interprété l'accord comme ne prévoyant pas l'exclusion de toute réparation et constaté que le préjudice causé était grave et spécial, il a condamné l'État à verser aux pilotes les sommes qu'ils demandaient et qui leur avaient été allouées par les conseils de prud'hommes saisis antérieurement à l'intervention de l'accord international (CE 29 déc. 2004, *M. Almayrac et autres*, *supra* n° 83.4).

Dans d'autres affaires, le Conseil d'État a rejeté le recours en indemnité, soit pour absence de lien de causalité entre l'application de la convention internationale et le préjudice invoqué (CE 1^{er} juin 1984, *Ministre des relations extérieures c. Tizon et Miller*, Rec. 194 ; D. 1986.IR. 34 obs. Moderne ; RFDA 1985.117, note Bon), soit en raison du défaut de spécialité du préjudice (CE - 26 mars 2003 *Saniniacé*, Rec. 151 ; JCP Adm. 2003.591, note Jean-Pierre ; refus d'indemnisation du préjudice résultant de la minoration d'une pension de retraite libellée en francs de la coopération financière en Afrique centrale - francs CFA - du fait de la dévaluation de cette monnaie, décidée par le comité monétaire chargé de mettre en œuvre une convention du 23 nov. 1972 liant les Etats membres de la Banque des Etats de l'Afrique centrale et la République française).

7 *o*) Sur le plan théorique, l'arrêt du 30 mars 1966 confirme la tendance du Conseil d'État à décrocher en quelque sorte l'indemnisation des conséquences dommageables d'un acte ou d'une activité de l'appréciation de sa régularité. Non seulement la jurisprudence

admet de plus en plus fréquemment que la responsabilité de l'administration puisse être engagée sans qu'aucune faute ne soit relevée à sa charge (v. nos obs., sur CE 28 mars 1919, *Regnault-Desvillers**), mais en outre la théorie de l'égalité des citoyens devant les charges publiques permet au juge administratif d'accorder une réparation pour les dommages causés par une décision dont il reconnaît explicitement qu'elle était parfaitement régulière, qu'il s'agisse d'une décision individuelle (CE 30 mars 1923, *Contéas** ; - Sect. 15 févr. 1961, *Meyquin*, Rec. 118 - v. n° 40.7) ou d'une décision réglementaire (CE Sect. 22 févr. 1963, *Commune de Gavarnie*, Rec. 113 - v. n° 40.7), ou bien par un acte dont il lui est impossible d'apprécier la régularité, telle une loi (*La Fleurette*, précité) ou aujourd'hui une convention internationale introduite dans l'ordre juridique interne. L'arrêt du 30 mars 1966 marque une étape importante dans cette évolution, qui n'est sans doute pas achevée compte tenu de la place croissante des engagements internationaux.

Section

1976-10-29

94218

A

Ministre des Affaires étrangères

c/ Consorts Burgat

M. Odent, pdt.

M. Bargue, rapp.

M. Massot, c. du g.

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section)

RECOURS DU MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES TENDANT A L'ANNULATION DU JUGEMENT DU 18 DECEMBRE 1973, DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS CONDAMNANT L'ETAT A PAYER AUX CONSORTS BURGAT, LETOURNEUR ET LOISEAU LA SOMME DE 12574, 17 F EN REPARATION DU PREJUDICE SUBI PAR EUX DU FAIT, QU'EN RAISON DES DISPOSITIONS D'UN ACCORD INTERNATIONAL RELATIF A L'U.N.E.S.C.O., ILS N'ONT PAS EXERCE LES DROITS QU'ILS TIENNENT DE LEUR QUALITE DE PROPRIETAIRES D'UN APPARTEMENT, OCCUPE PAR UN AGENT DELEGUE PERMANENT AUPRES DE L'U.N.E.S.C.O. ET AYANT RANG DE MINISTRE PLENIPOTENTIAIRE ; VU LE DECRET N° 56-42 DU 11 JANVIER 1956 ; L'ORDONNANCE DU 31 JUILLET 1945 ET LE DECRET DU 30 SEPTEMBRE 1953 ; LE CODE GENERAL DES IMPOTS ;

SUR LA COMPETENCE : - CONSIDERANT QUE, POUR DEMANDER A L'ETAT LA REPARATION DES DOMMAGES QU'ILS IMPUTENT A L'IMPOSSIBILITE DANS LAQUELLE ILS SE TROUVENT D'EXERCER LEURS DROITS TENDANT A LA VALIDATION DU CONGE, A L'EXPULSION ET AU PAIEMENT D'ARRIERES DE LOYERS LEUR RESTANT DUS PAR LA DAME JAUVIN, EPOUSE DU SIEUR DEAMBROSIS DELEGUE PERMANENT DU HONDURAS AUPRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, LES CONSORTS BURGAT FONT VALOIR QUE CETTE IMPOSSIBILITE ET, PAR SUITE, LES DOMMAGES QUI EN RESULTENT POUR EUX, TROUVENT LEUR CAUSE DANS LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 18-3 DE L'ACCORD SIGNE LE 2 JUILLET 1954 ENTRE LA REPUBLIQUE FRANCAISE ET L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE RELATIF AU SIEGE DE CETTE ORGANISATION ET A SES PRIVILEGES ET

IMMUNITES SUR LE TERRITOIRE FRANCAIS, ACCORD PUBLIE PAR
DECRET DU 11 JANVIER 1956 ; QU'ILS SOUTIENNENT QU'IL Y A LIEU
POUR L'ETAT DE REPARER CE PREJUDICE PAR APPLICATION DU
PRINCIPE DE L'EGALITE DES CITOYENS DEVANT LES CHARGES
PUBLIQUES ; QUE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE EST COMPETENTE
POUR STATUER SUR CETTE DEMANDE QUI TEND NON PAS A
L'INDEMNISATION DES CONSEQUENCES DOMMAGEABLES D'UNE DECISION
DE L'AUTORITE JUDICIAIRE OU A OBTENIR REPARATION EN RAISON
D'UNE ACTIVITE METTANT EN CAUSE LES RELATIONS
INTERNATIONALES, MAIS A L'ANNULATION DE LA DECISION IMPLICITE
PAR LAQUELLE LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES A REFUSE
D'ACCORDER AUX CONSORTS BURGAT L'INDEMNITE RECLAME PAR EUX SUR
LE FONDEMENT SUSANALYSE ;

SUR LA RESPONSABILITE : - CONS. QUE, D'UNE PART, IL RESULTE
CLAIREMENT DE SES DISPOSITIONS QUE L'ACCORD DE SIEGE DU 2
JUILLET 1954, N'A PAS ENTENDU EXCLURE TOUTE INDEMNISATION DES
PREJUDICES NES DE CET ACCORD ; QUE LA LOI DU 6 AOUT 1955 QUI
A AUTORISE LA RATIFICATION DE CET ACCORD N'A PAS NON PLUS
EXCLU CETTE INDEMNISATION ; QUE, D'AUTRE PART, LA LOCATION DE
L'APPARTEMENT DONT IL S'AGIT AYANT ETE CONCLUE PAR SES
PROPRIETAIRES A UNE DATE OU ILS NE POUVAIENT PREVOIR QUE LEUR
LOCATAIRE BENEFICIERAIT ULTERIEUREMENT DES IMMUNITES
DIPLOMATIQUES ATTACHES A LA SITUATION DE LA PERSONNE AVEC
LAQUELLE CETTE LOCATAIRE S'EST MARIEE APRES LA DATE DU
CONTRAT DE LOCATION, LE PREJUDICE INVOQUE DOIT ETRE REGARDE
COMME PRESENTANT UN CARACTERE SPECIAL ; QU'ENFIN, CE
PREJUDICE, QUI EST CERTAIN, REVET EN L'ESPECE UNE GRAVITE
SUFFISANTE ; QU'AINSI LA RESPONSABILITE DE L'ETAT SE TROUVE
ENGAGEE SUR LE FONDEMENT DU PRINCIPE DE L'EGALITE DES
CITOYENS DEVANT LES CHARGES PUBLIQUES ; SUR L'INDEMNITE : -
CONS. QU'IL SERA FAIT UNE EXACTE APPRECIATION DE L'ENSEMBLE
DES PREJUDICES SUBIS PAR LES CONSORTS BURGAT JUSQU'AU 1ER
JUILLET 1974, DATE A LAQUELLE LES EPOUX DEAMBROSIS ONT QUITTE
L'APPARTEMENT LITIGIEUX, EN PORTANT A LA SOMME DE 30000 F LE
MONTANT DE L'INDEMNITE QUE L'ETAT DOIT ETRE CONDAMNE A LEUR
PAYER ; (REJET ; INDEMNITE PORTEE DE 12574, 17 F A 30000 F ;
REJET DU SURPLUS DU RECOURS INCIDENT ; DEPENS MIS A LA CHARGE
DE L'ETAT) .

3 / 5 SSR

1984-06-01

36414

A

Ministre des relations extérieures

c/ Tizon et Millet

M. Gazier, pdt.

M. Hassan, rapp.

M. Roux, c. du g.

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux

(Section du contentieux, 3ème et 5ème sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 3ème sous-section de la

Section du contentieux

Recours du ministre des relations extérieures tendant à :

1° l'annulation du jugement du 30 juin 1981 du tribunal administratif de Paris condamnant l'Etat à verser respectivement à M. Tizon et à Mme Millet les sommes de 38 507,10 F et de 2 279,35 F, avec intérêt, en réparation du préjudice subi par eux du fait qu'en raison des dispositions de la convention de Vienne relatives à l'immunité diplomatique, ils n'ont pu obtenir l'exécution de décisions de justice condamnant un diplomate étranger en France à leur verser des sommes qu'il leur doit ;

2° au rejet des demandes présentées par M. Tizon et Mme Millet devant le tribunal administratif de Paris ;

Vu la constitution du 4 octobre 1958 ; la convention de Vienne du 18 avril 1961 et la loi n° 69-1039 du 20 novembre 1969 autorisant sa ratification ; le code des tribunaux administratifs ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ;

Sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du recours :
Considérant que M. Tizon et Mme Millet ont demandé réparation à l'Etat du préjudice que leur aurait causé l'impossibilité

dans laquelle ils se trouveraient d'exercer leurs droits tendant au paiement des sommes leur restant dues par leur client, M. Zinsou, conseiller commercial itinérant de l'ambassade de Côte d'Ivoire en France, du fait des immunités diplomatiques dont ce dernier jouirait en application de l'article 31 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 ratifiée en vertu de la loi du 20 novembre 1969 et publiée par décret du 29 mai 1971 ;

Cons., d'une part, en ce qui concerne Mme Millet, que le préjudice dont elle se prévaut ne saurait être regardé comme revêtant une gravité suffisante pour lui ouvrir droit, en l'absence de faute de l'administration, à une indemnité à la charge de l'Etat ;

Cons., d'autre part, en ce qui concerne M. Tizon, qu'après que ce dernier eût obtenu la condamnation de M. Zinsou, par le tribunal de commerce de Versailles, à lui verser la somme de 35 187 F et les intérêts de cette somme, il a demandé à un huissier de pratiquer une saisie au domicile de M. Zinsou afin d'obtenir l'exécution du jugement rendu en sa faveur ; qu'après que cet huissier lui eût opposé l'immunité diplomatique dont aurait alors joui M. Zinsou, M. Tizon n'a pas saisi l'autorité judiciaire, comme il en avait la possibilité, et qu'il ne se prévaut pas d'un éventuel refus de concours de la force publique ; que, dans ces conditions, le lien allégué par M. Tizon entre les dispositions de la Convention de Vienne qui auraient été applicables à M. Zinsou et le préjudice dont se prévaut M. Tizon n'est pas établi ; que ce préjudice ne saurait, par suite, en tout état de cause, être regardé comme étant de nature à engager la responsabilité sans faute de l'Etat envers l'intéressé ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que le ministre des relations extérieures est fondé à demander l'annulation du jugement, en date du 30 juin 1981, par lequel le tribunal administratif de Paris a condamné l'Etat à réparer le préjudice subi par M. Tizon et Mme Millet ;

DECIDE (annulation du jugement et rejet des demandes présentées devant le T.A.).N

(1) Rapp. S., Ministre des affaires étrangères c/ consorts Burgat, 29 oct. 1976, p. 452.

Assemblée
1998-12-18
181249

A

S.A.R.L. du parc d'activités de Blotzheim et S.C.I. "Haselaecker"
M. Denoix de Saint Marc, pdt.
M. Maïa, rapp.
M. Bachelier, c. du g.

- ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS
- DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTES
- ACCORDS INTERNATIONAUX
- APPLICABILITE

01-01-02-01 - Traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution - a) Applicabilité en droit interne subordonnée à une ratification ou une approbation autorisée en vertu d'une loi - Recevabilité d'un moyen tiré de la méconnaissance, par l'acte de publication d'un traité ou accord, des dispositions de l'article 53 de la Constitution (1) (2) - b) Traités ou accords engageant les finances de l'Etat - Notion - Existence - Accord concernant l'établissement d'un avenant au cahier des charges annexé à la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse - c) Régularité en l'espèce de la procédure d'approbation suivie - Existence, la convention franco-suisse du 4 juillet 1949, qui prévoyait la possibilité d'une extension de l'aéroport, ayant été ratifiée en vertu d'une loi.

01-01-02-01, 01-04-01

a) Il résulte de la combinaison des articles 53 et 55 de la Constitution que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi, ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 de la Constitution. Eu égard aux effets qui lui sont attachés en droit interne, la publication d'un traité ou accord relevant de l'article 53 de la Constitution ne peut intervenir légalement que si la ratification ou l'approbation de ce traité ou accord a été autorisée en vertu d'une loi. Il appartient au juge administratif de se prononcer sur le bien-fondé d'un moyen soulevé devant lui et tiré de la méconnaissance, par l'acte de publication d'un traité ou accord, des dispositions de l'article 53 de la Constitution.



Références

Conseil d'Etat statuant au contentieux

N° 262190
Publié au recueil Lebon

1ERE ET 6EME SOUS-SECTIONS REUNIES

M. Stirn, président
M. Nicolas Boulouis, rapporteur
M. Stahl, commissaire du gouvernement
SCP MASSE-DESSEN, THOUVENIN ; LUC-THALER, avocats

lecture du mercredi 29 décembre 2004
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu 1°), sous le n° 262190, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 28 novembre 2003 et 24 mars 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Jean P, demeurant ..., M. Jean Q, demeurant ..., M. Jean-Marie R, demeurant ..., M. Jacques AM, demeurant ..., M. Dominique T, demeurant ..., M. Max U, demeurant ..., M. Frank V, demeurant ..., M. Jacques W, demeurant ..., M. Philippe X, demeurant ..., M. Georges Y, demeurant ..., M. Claude Z, demeurant ..., M. Gérard AA, demeurant ..., M. André AB, demeurant ..., M. Jean AC, demeurant ..., M. Michel AD, demeurant ..., M. Camille AE, demeurant ..., M. Jacques AF, demeurant ..., M. Jean-Marc AG, demeurant ..., M. Alain AH, demeurant ..., M. Pierre AI, demeurant ..., M. Jean-Marie AJ, demeurant ..., M. Philippe AK, demeurant ..., M. Raymond AL, demeurant ..., M. AL J, demeurant ..., M. Michel K, demeurant ..., M. Yannick AN, demeurant ..., M. Bruno M, demeurant ..., M. Joseph N, demeurant ... et M. René O, demeurant ... ; M. P et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 29 septembre 2003 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté leur appel formé à l'encontre du jugement du 10 décembre 1998 du tribunal administratif de Paris rejetant leur requête tendant à la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice causé par les accords internationaux des 11 avril 1986 et 13 juillet 1989 qui ont eu pour effet de les priver des droits qu'ils tenaient de la rupture de leur contrat de travail passé avec la compagnie Air Afrique, et à leur verser les intérêts de droit des sommes demandées outre les frais de procédure ;

2°) de condamner l'Etat à payer à chacun des requérants les sommes qu'ils demandent en réparation de ce préjudice, avec intérêts de droit et capitalisation ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 600 euros par requérant au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu 2°), sous le n° 262323, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 2 décembre 2003 et 1er avril 2004 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour M. Daniel A, demeurant ..., M. Roger B, demeurant ..., M. Serge C, demeurant ..., M. Pierre D, demeurant ..., M. Pierre E, demeurant ..., M. Jean-Claude F, demeurant ..., M. Jean-Claude G, demeurant ..., M. Jean-Pierre H, demeurant ... et M. Bernard I, demeurant ... ; M. A et autres demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt du 29 septembre 2003 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté leur appel formé à l'encontre du jugement du 10 décembre 1998 du tribunal administratif de Paris rejetant leur requête tendant à la condamnation de l'Etat à réparer le préjudice causé par les accords internationaux des 11 avril 1986 et 13 juillet 1989 qui ont eu pour effet de les priver des droits qu'ils tenaient de la rupture de leur contrat de travail passé avec la compagnie Air Afrique, et à leur verser les intérêts de droit des sommes demandées outre les frais de procédure ;

2°) de condamner l'Etat à payer à chacun des requérants les sommes qu'ils demandent en réparation de ce préjudice, avec intérêts de droit et capitalisation ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 700 euros par requérant au titre de l'article L. 761-1 du code

de justice administrative ;

.....
Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'accord de coopération en matière de justice entre la République française et la République de Côte d'Ivoire en date du 24 avril 1961, publié par le décret n° 62-136 du 23 janvier 1962 ;

Vu l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire interprétant l'accord de coopération en matière de justice entre la République française et la République de Côte d'Ivoire du 24 avril 1961, fait à Paris le 11 avril 1986 et publié par le décret n° 86-709 du 14 avril 1986 ;

Vu l'accord sous forme d'échange de lettres entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire interprétant l'accord de coopération en matière de justice entre la République française et la République de Côte d'Ivoire du 24 avril 1961, signé à Paris le 13 juillet 1989 et publié par le décret n° 89-585 du 23 août 1989 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Nicolas Boulouls, Maître des Requêtes,
- les observations de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de M. P et autres et de Me Luc-Thaler, avocat de M. A et autres,
- les conclusions de M. Jacques-Henri Stahl, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre un même arrêt ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, à la suite de la décision rendue le 18 janvier 1985 par la cour d'appel d'Abidjan et procédant à la résolution des contrats qui les liaient à la société Air Afrique, les requérants, de nationalité française, ont engagé des actions tendant, d'une part, devant le tribunal de grande instance de Paris, à rendre cette décision inopposable en France, d'autre part, devant les conseils de prud'hommes de Paris et de Montmorency, à obtenir des dommages et intérêts pour rupture abusive de ces contrats ; que, postérieurement à un jugement du tribunal de grande instance de Paris jugeant la décision rendue par la cour d'appel d'Abidjan inopposable, et alors que des actions indemnitaires aient été engagées par les requérants sont intervenus, les 11 avril 1986 et 13 juillet 1989, deux échanges de lettres entre le gouvernement français et le gouvernement de la Côte d'Ivoire, publiés respectivement les 16 avril 1986 et 2 août 1989 et relatifs à l'accord de coopération en matière de justice signé le 24 avril 1961 entre la République française et la République de Côte d'Ivoire ; qu'après avoir obtenu gain de cause par un jugement du tribunal de grande instance de Paris le 7 février 1986 et des jugements des conseils de prud'hommes de Montmorency du 19 mars 1986 et de Paris du 14 septembre 1989, les requérants ont, au terme des procédures qu'ils aient engagées, été déboutés de l'ensemble de leurs demandes devant les juridictions judiciaires ; qu'ils se pourvoient contre l'arrêt du 29 septembre 2003 par lequel la cour administrative d'appel de Paris, confirmant le jugement rendu par le tribunal administratif de Paris le 10 décembre 1998, a rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de l'Etat à réparer les préjudices qu'ils estiment avoir subis en raison des accords des 11 avril 1986 et 13 juillet 1989 ;

Sur les moyens relatifs à la régularité du jugement du tribunal administratif de Paris :

Considérant qu'en égard à la nature des demandes présentées au tribunal administratif par les requérants, en estimant que les délais accordés à l'administration pour présenter sa défense dans le cadre de l'instruction de ces demandes par ce tribunal ne constituaient pas des facilités accordées en méconnaissance des règles du procès équitable résultant du premier paragraphe de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la cour administrative d'appel, qui n'était pas tenue de répondre au moyen inopérant tiré de ce que le tribunal administratif avait méconnu ces stipulations en raison même de la durée de la procédure devant lui, n'a commis aucune erreur de droit ;

Sur la responsabilité pour faute de l'Etat :

Considérant que les préjudices que les requérants imputent au contenu des accords conclus entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Côte d'Ivoire les 11 avril 1986 et 13 juillet 1989 se rattachent à la conduite des relations diplomatiques entre la France et la Côte d'Ivoire et ne sauraient, par suite, engager la responsabilité de l'Etat sur le fondement de la faute ; qu'il y a lieu de substituer ce motif à celui retenu par la cour administrative d'appel dans son arrêt dont il justifie, sur ce point, le dispositif ;

Sur la responsabilité sans faute de l'Etat :

Considérant qu'aux termes de l'article 36 de l'accord de coopération en matière de justice signé le 24 avril 1961 entre la République française et la République de Côte d'Ivoire : En matière civile et commerciale, les décisions contentieuses (...) rendues par les juridictions siégeant sur le territoire de la République française et sur le territoire de la République de Côte d'Ivoire ont, de plein droit, l'autorité de la chose jugée sur le territoire de l'autre Etat, si elles réunissent les conditions suivantes : a) la décision émane d'une juridiction compétente selon les règles concernant les conflits de compétence admises dans l'Etat où la décision est exécutée (...) ; qu'il résulte des stipulations des articles 37 à 39 de la même convention que les décisions contentieuses ne peuvent donner lieu à exécution forcée sur le territoire de l'autre Etat qu'après y avoir été déclarées exécutoires par une décision juridictionnelle par laquelle il est vérifié si les conditions mentionnées à l'article 36 sont réunies ;

Considérant que, par l'accord signé le 11 avril 1986, les parties à la convention ont précisé qu'elles ont entendu distinguer expressément la notion de reconnaissance d'une décision de justice de celle de la poursuite de son exécution forcée (...) et ont entendu, en outre, exclure ainsi en matière contractuelle toute action principale en inopposabilité intentée dans l'un des pays signataires contre une décision rendue sur le territoire de l'autre et qui y aurait acquis force de chose jugée ; que, par le second accord, elles ont précisé avoir entendu en 1961 par l'article 36 a) exclure, pour l'appréciation de la compétence de la juridiction qui a rendu une décision passée en force de chose jugée dans un Etat, toute application dans l'autre Etat de ses propres règles de conflit de compétence ou de tout privilège de juridiction reconnu par cet Etat à ses ressortissants en raison de leur nationalité lorsque la décision définitive rendue dans le premier Etat y a été complètement exécutée et qu'elle n'est invoquée dans le deuxième Etat qu'en vue de la reconnaissance de son autorité ;

Considérant qu'en réputant exclue par la convention de 1961 toute action ou exception visant à obtenir d'une juridiction qu'elle vérifie, en vue de son éventuelle opposabilité sur le territoire de l'autre Etat, si une décision juridictionnelle remplit les conditions fixées par l'article 36 de cette convention et en précisant la condition mentionnée au a) de cet article relative à la compétence de la juridiction ayant rendu cette décision, les parties à la convention de 1961 ne se sont pas bornées, par les échanges de lettres précités, à en expliciter les stipulations mais en ont modifié les termes ; que, par suite, en jugeant que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être mise en cause au motif que l'issue défavorable des procédures qu'ils avaient engagées trouvait son origine dans la convention de 1961 et non dans ces accords, la cour administrative d'appel de Paris a inexactement qualifié le lien direct existant entre les accords précités et le préjudice subi par les requérants ; que ceux-ci sont, dès lors, fondés à demander, pour ce motif, l'annulation, sur ce point, de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, par application de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, de régler, dans cette mesure, l'affaire au fond ;

Sur la responsabilité :

Considérant que 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 entrées en vigueur dans l'ordre interne, à la condition, d'une part, que ni la convention elle-même, ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation et, d'autre part, que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ;

Considérant que, si l'échec de l'action en inopposabilité devant le tribunal de grande Instance ne faisait pas obstacle à la poursuite des actions engagées, sur le fond, devant les juridictions prud'homales et si, par conséquent, l'accord du 11 avril 1986 n'est pas à l'origine du dommage, il résulte néanmoins de l'instruction que l'accord du 13 juillet 1989 a eu pour effet de priver les requérants, qui avaient obtenu gain de cause en première Instance, d'une chance réelle et sérieuse d'obtenir définitivement des juridictions françaises l'indemnisation des préjudices résultant de la résiliation des contrats de travail qui les liaient à la compagnie Air Afrique ; qu'il ne ressort pas des termes de cet accord que les parties ont exclu ou entendu exclure toute indemnisation par l'Etat des préjudices nés de leur application ; que le préjudice invoqué revêt un caractère de gravité de nature à ouvrir droit à indemnisation ; qu'il n'est ni établi, ni même allégué que des actions devant les juridictions judiciaires françaises auraient été engagées, antérieurement à la conclusion de l'accord du 13 juillet 1989, par des personnes autres que les requérants se trouvant dans une situation analogue à la leur ; qu'ainsi, ce préjudice doit être regardé comme revêtant également un caractère spécial et, dès lors, comme ne constituant pas une charge incombant normalement aux intéressés ; qu'ainsi, la responsabilité de l'Etat se trouve engagée, à leur égard, sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques ; que, par suite, les requérants sont fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le

17

tribunal administratif de Paris a rejeté leurs demandes tendant à la condamnation de l'Etat à la réparation des préjudices nés de l'application de l'accord du 13 juillet 1989 ;

Sur les Indemnités :

En ce qui concerne le principal :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation du montant des indemnités dues à chacun des requérants en condamnant l'Etat à leur verser les sommes, non contestées, qu'ils demandent, qui leur avaient été accordées par les conseils de prud'hommes de Paris et Montmorency et correspondant, d'une part, aux indemnités de toute nature auxquelles ils auraient eu droit pour licenciement sans cause réelle et sérieuse en l'absence d'intervention de l'accord du 13 juillet 1989, d'autre part, à une indemnité pour frais de procédure, telles que ces différentes indemnités sont précisées dans le dispositif de la présente décision ; que les montants ainsi déterminés doivent être augmentés des intérêts au taux légal qui ont couru de plein droit sur ces sommes, conformément à l'article 1153-1 du code civil, à compter de la date à laquelle sont intervenus les jugements des conseils de prud'hommes pour chacun d'entre eux, soit le 19 mars 1986 pour les auteurs de la requête n° 262190 et le 14 septembre 1989 pour les auteurs de la requête n° 262323, et jusqu'à la date de leur demande d'indemnisation par l'Etat ;

En ce qui concerne les Intérêts et les Intérêts des intérêts :

Considérant, d'une part, que les requérants ont droit aux intérêts au taux légal afférents à l'indemnité en principal calculée comme il est dit ci-dessus, à compter de la date de leur demande d'indemnité au Premier ministre, soit le 10 juillet 1991 pour les auteurs de la requête n° 262190 et le 12 mai 1992 pour les auteurs de la requête n° 262323 ;

Considérant, d'autre part, que les requérants ont demandé la capitalisation des intérêts par des mémoires, respectivement du 27 novembre 1993 pour les auteurs de la requête n° 262190 et du 28 octobre 1997 pour les auteurs de la requête n° 262323 ; qu'à ces dates, les intérêts étaient dus pour au moins une année entière ; qu'il y a lieu, dès lors, en application de l'article 1154 du code civil, de faire droit à ces demandes tant à ces dates qu'à chaque échéance annuelle à compter de ces dates ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 600 euros à chacun des requérants au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ;

D E C I D E :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 29 septembre 2003 est annulé, en tant qu'il statue sur la responsabilité sans faute de l'Etat.

Article 2 : Le jugement du 10 décembre 1998 du tribunal administratif de Paris est annulé.

Article 3 : L'Etat est condamné à verser à M. Y une indemnité de 300 750 euros, à M. P une indemnité de 213 044 euros, à M. Q une indemnité de 159 095 euros, à M. R une indemnité de 388 045 euros, à M. AM une indemnité de 149 911 euros, à M. T une indemnité de 156 507 euros, à M. N une indemnité de 132 722 euros, à M. U une indemnité de 340 007 euros, à M. W une indemnité de 109 760 euros, à M. X une indemnité de 131 900 euros, à M. O une indemnité de 237 136 euros, à M. Z une indemnité de 277 605 euros, à M. AA une indemnité de 127 819 euros, à M. AB une indemnité de 162 056 euros, à M. AC une indemnité de 137 204 euros, à M. AD une indemnité égale de 202 960 euros, à M. AE une indemnité de 322 518 euros, à M. AF une indemnité de 291 300 euros, à M. AG une indemnité de 74 968 euros, à M. AH une indemnité égale de 123 202 euros, à M. AI une indemnité de 133 330 euros, à M. AJ une indemnité de 131 651 euros, à M. AK une indemnité de 247 740 euros, à M. AL une indemnité de 273 628 euros, à M. J une indemnité de 135 361 euros, à M. K une indemnité de 316 007 euros, à M. AN une indemnité de 161 238 euros, à M. M une indemnité de 150 711 euros, à M. V une indemnité égale de 186 110 euros. Les indemnités mentionnées au présent article seront augmentées des intérêts au taux légal entre le 19 mars 1986 et le 10 juillet 1991. A compter de cette date, les sommes correspondantes porteront intérêts au taux légal. Les intérêts échus à la date du 27 novembre 1993, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 4 : L'Etat est condamné à verser à M. A une indemnité de 81 647 euros, à M. B une indemnité de 74 474 euros, à M. C une indemnité de 74 459 euros, à M. I une indemnité de 38 598 euros, à M. E une indemnité de 110 639 euros, à M. H une indemnité de 70 113 euros, à M. F une indemnité de 65 488 euros, à M. D une indemnité de 107 625 euros, à M. G une indemnité de 94 699 euros. Les indemnités mentionnées au présent article seront augmentées des intérêts au taux légal entre le 14 septembre 1989 et le 12 mai 1992. A compter de cette date, les sommes correspondantes porteront intérêts au taux légal. Les intérêts échus à la date du 28 octobre 1997, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 5 : L'Etat versera à chacun des requérants la somme de 600 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. Jean P, à M. Jean Q, à M. Jean-Marie R, à M. Jacques AM, à M. Dominique T, à M. Max U, à M. Frank V, à M. Jacques W, à M. Philippe X, à M. Georges Y, à M. Claude Z, à M. Gérard AA, à M. André AB, à M. Jean AC, à M. Michel AD, à M. Camille AE, à M. Jacques AF, à M. Jean-Marc AG, à M. Alain AH, à M. Pierre AI, à M. Jean-Marie AJ, à M. Philippe AK, à M. Raymond AL, à M. Robert J, à M. Michel K, à M. Yannick AN, à M. Bruno M, à M. Joseph N, à M. René O, à M. Daniel A, à M. Roger B, à M. Serge C, à M. Pierre D, à M. Pierre E, à M. Jean-Claude F, à M. Jean-Claude G, à M. Jean-Pierre H, à M. Bernard I, au Premier ministre, au ministre des affaires étrangères et au garde des sceaux, ministre de la justice.



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

PROTOCOLE

*Sous-direction des Privilèges et
Immunités Consulaires*

[REDACTED] /PRO/PIC

[REDACTED]

Le Ministère des Affaires Étrangères présente ses compliments à l'Ambassade de la République Fédérale du Nigéria et se réfère à sa note verbale n°325 en date du 28 février 2006 relative au litige qui l'oppose à M. [REDACTED]

Le Protocole a l'honneur de lui faire part qu'il a été saisi à nouveau le 18 mai 2006 par Maître de LA BROSSE, Avocat de M. [REDACTED] qui souhaiterait que la décision de justice émise à l'encontre de l'Ambassade de la République Fédérale du Nigéria soit exécutée.

Le Protocole signale, à toutes fins, utiles, que Maître [REDACTED] n'aurait pas reçu de réponse à son courrier adressé directement à l'Ambassade.

Le Protocole – Sous-Direction des Privilèges et Immunités Consulaires – serait reconnaissant à l'Ambassade de la République Fédérale du Nigéria de bien vouloir lui faire part de ses observations.

Le Ministère des Affaires Étrangères saisit cette occasion pour renouveler à l'Ambassade de la République Fédérale du Nigéria l'assurance de sa haute considération.



Le 22 mai 2006

**Ambassade
de la République Fédérale du NIGERIA
PARIS**

CHARTRE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

TITRE VI

JUSTICE

Article 47

Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial

Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice.

Document n° 14



Legifrance.gouv.fr
LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Références

Conseil d'État

N° 325253

Publié au recueil Lebon

6ème et 1ère sous-sections réunies

M. Vigouroux, président
M. Michel Thenault, rapporteur
M. Roger-Lacan Cyril, rapporteur public
SCP MASSE-DESSEN, THOUVENIN, avocats

lecture du vendredi 11 février 2011
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte intégral

Vu le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 16 février 2009 et 14 mai 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mlle Ismah A, domiciliée ... ; Mlle A demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 07PA02236 du 8 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant, d'une part, à l'annulation du jugement n° 0606864 du 27 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande d'annulation de la décision du 27 février 2006 du ministre des affaires étrangères qui a rejeté sa demande tendant à la réparation des préjudices qu'elle a subis du fait de l'impossibilité à laquelle elle se serait heurtée pour obtenir l'exécution des décisions de justice rendues à son profit, et, d'autre part à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 73 562,12 euros, assortie des intérêts légaux à compter de la date de réception de la demande préalable ;

2°) réglant l'affaire au fond, d'annuler la décision du 27 février 2006 du ministre des affaires étrangères et de condamner l'Etat à lui verser la somme de 73 562,12 euros, augmentée des intérêts de droit à compter de la date de réception de la demande préalable et des intérêts capitalisés ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l'accord relatif au siège, aux privilèges et aux immunités de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture et la loi n° 55-1071 du 12 août 1955 autorisant sa ratification ;

Vu la convention de Vienne du 18 avril 1961 et la loi n° 69-1039 du 20 novembre 1969 autorisant sa ratification ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Michel Thenault, Conseiller d'Etat,
- les observations de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de Mlle A,
- les conclusions de M. Cyril Roger-Lacan, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de Mlle A ;

22

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par un arrêt du 3 mai 2001, la cour d'appel de Paris, confirmant le jugement du conseil des prud'hommes de Paris du 1er février 1999, a condamné M. Kamal Hassan B, ancien employeur de Mlle A, alors délégué permanent adjoint du sultanat d'Oman auprès de l'organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), à lui verser des sommes s'élevant à 33.380,50 euros à titre de rappels de salaires et de diverses indemnités ; que Mlle A n'a pu obtenir l'exécution de ces décisions, tant ses demandes amiables que les commandements adressés par des huissiers de justice s'étant vu opposer le fait que M. B bénéficiait du statut de diplomate et était à ce titre couvert par l'immunité d'exécution prévue par la convention de Vienne du 18 avril 1961 à laquelle renvoie l'accord relatif au siège, aux privilèges et aux immunités de l'UNESCO ; que Mlle A a alors saisi le ministre des affaires étrangères d'une demande tendant à la réparation, sur le terrain de la responsabilité sans faute de l'Etat, du préjudice subi par elle du fait de l'impossibilité où elle s'est trouvée d'obtenir l'exécution de ces décisions de justice du fait de l'immunité d'exécution dont bénéficiait son ancien employeur en sa qualité de diplomate accrédité auprès de l'UNESCO ; que sa demande a fait l'objet d'une décision de rejet en date du 27 février 2006 ; que par un arrêt en date du 8 décembre 2008, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé le rejet, prononcé par un jugement du 27 avril 2007 du tribunal administratif de Paris, de sa demande tendant à ce que l'Etat soit condamné à lui verser une somme de 73562,12 euros en réparation des préjudices qu'elle estime avoir subis de ce fait ; que Mlle A se pourvoit en cassation contre cet arrêt ;

Sur la responsabilité sans faute de l'Etat :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du pourvoi ;

Considérant que 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, à la condition, d'une part, que ni la convention elle-même ni la loi qui en a éventuellement autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure toute indemnisation et, d'autre part, que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ;

Considérant, en premier lieu, que pour juger que Mlle A ne pouvait se prévaloir d'un préjudice spécial de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers elle sur le fondement de la responsabilité sans faute du fait de l'application de conventions internationales, la cour administrative d'appel de Paris a relevé que la requérante ne pouvait ignorer, lors de la conclusion de son contrat de travail, la qualité de diplomate de son employeur, et par suite, les immunités de juridiction et d'exécution dont il pouvait le cas échéant bénéficier en vertu des conventions internationales ci-dessus mentionnées ; que si le contrat de travail de Mlle A ne précise pas la loi applicable, la loi française doit être appliquée à ce contrat exécuté sur le territoire français ; 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 ; que parmi ces dispositions, figurent celles permettant le recouvrement, même contraint, des créances salariales du salarié sur son employeur en contrepartie du travail effectué ; que, par suite, en opposant à Mlle A l'exception du risque accepté au motif qu'elle ne pouvait ignorer la qualité de diplomate de son employeur et les immunités de juridiction et d'exécution dont ce dernier pouvait le cas échéant bénéficier en vertu des conventions internationales susvisées, la cour administrative d'appel a entaché sa décision d'une erreur de droit ;

Considérant, en second lieu, que pour écarter l'existence d'un préjudice spécial de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers elle, la cour a également relevé que la généralité des conventions internationales invoquées et le nombre de personnes auxquelles elles peuvent s'appliquer faisaient obstacle à ce que le préjudice allégué puisse être regardé comme revêtant un caractère spécial, nonobstant la circonstance que les diplomates étrangers qui sont susceptibles de s'en prévaloir sont en nombre restreint ; que, toutefois, il appartenait aux juges du fond de retenir, pour apprécier le caractère spécial du préjudice, outre la portée des stipulations internationales en cause, le nombre connu ou estimé de victimes de dommages analogues à celui subi par la personne qui en demandait réparation ; que par suite, la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le préjudice invoqué par Mlle A ne pouvait, compte tenu du nombre de diplomates étrangers auxquelles ces conventions internationales peuvent s'appliquer, être regardé comme revêtant un caractère spécial ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requérante est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler l'affaire au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Considérant que pour les motifs indiqués ci-dessus, c'est à tort que le tribunal administratif de Paris s'est fondé, pour écarter l'action en responsabilité engagée par Mlle A, sur ce que la requérante ne pouvait ignorer la qualité de diplomate de son employeur et sur ce que la généralité desdites conventions internationales et le nombre de personnes auxquelles elles peuvent s'appliquer faisaient obstacle à ce que le préjudice invoqué

puisse être regardé comme revêtant un caractère spécial de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers la requérante sur le fondement de la responsabilité sans faute du fait de l'application des conventions internationales ;

Considérant qu'il appartient au Conseil d'Etat, saisi du litige par l'effet dévolutif de l'appel, de statuer sur les demandes indemnitaires présentées par Mlle A sur le terrain de la responsabilité sans faute devant le tribunal administratif ;

Considérant, d'une part, qu'il ne ressort pas des termes de l'accord relatif au siège, aux privilèges et aux immunités de l'UNESCO et de la convention de Vienne auquel cet accord renvoie que les parties ont exclu toute indemnisation par l'Etat des préjudices nés de leur application ; que ni la loi du 6 août 1955 ni celle du 20 novembre 1969 qui ont autorisé la ratification respectivement de cet accord et de cette convention n'ont, elles non plus, exclu cette indemnisation ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction qu'en égard au montant des sommes en cause et à la situation de la requérante, le préjudice invoqué par Mlle A revêt un caractère de gravité de nature à ouvrir droit à indemnisation ; que compte tenu de la rédaction des stipulations de conventions internationales en cause et du faible nombre des victimes d'agissements analogues imputables à des diplomates présents sur le territoire français, le préjudice dont elle se prévaut peut être regardé comme présentant un caractère spécial et, dès lors, comme ne constituant pas une charge incombant normalement à l'intéressée ; qu'il résulte également de l'instruction que si Mlle A, qui n'a pu obtenir de son ancien employeur l'exécution des décisions de justice le condamnant au versement des sommes dont il est redevable au titre des salaires et diverses indemnités dues à la requérante, n'a pas saisi le juge de l'exécution, cette circonstance ne saurait être regardée, dans les circonstances de l'espèce, en égard aux termes de l'article 31 de la convention de Vienne du 18 avril 1961 relative aux relations diplomatiques, comme l'ayant privée d'une chance raisonnable de recouvrer sa créance alors même que son ancien employeur avait cessé ses fonctions en France le 31 octobre 2005 et ne pouvait plus se prévaloir des immunités attachées à sa qualité de diplomate ; que par suite, le préjudice dont se prévaut Mlle A doit également être regardé comme présentant un caractère certain ; qu'ainsi, la responsabilité de l'Etat se trouve engagée, à son égard, sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mlle A est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à la réparation du préjudice que lui a causé l'impossibilité d'obtenir l'exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 3 mai 2001, du fait de l'immunité d'exécution dont jouissait son employeur en application de l'accord relatif au siège, aux privilèges et aux immunités de l'organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et de la convention de Vienne auquel cet accord renvoie ;

Sur les indemnités :

En ce qui concerne le principal :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation du montant des indemnités dues à Mlle A en condamnant l'Etat à lui verser les sommes qui lui avaient été accordées par la cour d'appel de Paris, et correspondant au montant des salaires et indemnités dus à Mlle A par M. B, son ancien employeur ; qu'il y a lieu, en revanche, d'exclure de ce montant la somme correspondant au montant de l'astreinte prononcée par la cour d'appel envers M. B à raison du retard dans la remise des bulletins de salaires à la requérante ; que le montant ainsi déterminé, qui s'élève à la somme de 33 380,50 euros, doit être augmenté des intérêts au taux légal qui ont couru de plein droit sur ces sommes, conformément à l'article 1153-1 du code civil, à compter de la date à laquelle est intervenu le jugement du conseil des prud'hommes de Paris prononçant cette condamnation, et jusqu'à la date de leur demande d'indemnisation par l'Etat ;

En ce qui concerne les intérêts et les intérêts des intérêts :

Considérant, d'une part, que Mlle A a droit aux intérêts au taux légal afférents à l'indemnité en principal calculée comme il est dit ci-dessus, à compter de la date de sa demande d'indemnité au ministre des affaires étrangères, soit le 16 décembre 2005 ;

Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article 1154 du code civil, lorsqu'ils sont dus au moins pour une année entière, les intérêts échus des capitaux peuvent produire des intérêts ; que pour l'application de ces dispositions, la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond ; que Mlle A a demandé la capitalisation des intérêts dans sa réclamation préalable présentée à l'administration le 16 décembre 2005, puis le 27 avril 2006 devant le tribunal administratif ; que cette demande prend effet à compter du 16 décembre 2006, date à laquelle les intérêts étaient dus pour une année entière ; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande tant à cette date qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de la l'Etat le versement à Mlle A de la somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Paris du 8 décembre 2008 et le jugement du tribunal administratif de Paris du 27 avril 2007 sont annulés.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser à Mlle A la somme de 33 380,50 euros, avec les intérêts au taux légal à compter de la date du jugement du conseil des prud'hommes de Paris en date du 1er février 1999 jusqu'au 16 décembre 2005. A compter de cette date, la somme correspondante portera elle-même intérêt au taux légal. Les intérêts échus à la date du 16 décembre 2006, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : L'Etat versera à Mlle A la somme de 3000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions de Mlle A est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à Mlle A et à la ministre des affaires étrangères et européennes.

droit international coutumier : dans ce cadre, il appartenait donc à la cour d'appel de déterminer si les fonctions du requérant le faisaient participer ou non à l'exercice de la souveraineté de l'Etat du Koweït et d'en tirer les conséquences au regard du principe de l'immunité des Etats. Ce principe a été retenu après une appréciation des faits au regard de l'ensemble des fonctions du requérant, selon la logique réaliste qui doit présider à la mise en œuvre des règles du droit international. Or, compte tenu du niveau de responsabilité et de la nature de l'ensemble des fonctions du requérant, on ne saurait considérer qu'en conférant l'immunité au Koweït la France aurait outrepassé sa marge d'appréciation.

45. Le Gouvernement soutient à cet égard qu'il existe plusieurs différences fondamentales entre la présente affaire et le précédent *Cudak* : la Cour suprême lituanienne déduisait de l'intitulé des fonctions occupées par la requérante des participations non démontrées à l'exercice de la puissance publique ; le licenciement de la requérante avait pour origine son harcèlement par l'un de ses collègues, membre du personnel diplomatique. En l'espèce, le requérant n'a fait l'objet d'aucun comportement répréhensible de la part d'un membre de l'ambassade ; il occupait un poste de chef comptable, et non de secrétaire standardiste ; la cour d'appel s'est fondée sur les fonctions réellement occupées, non sur des extrapolations, au vu des pièces produites. S'agissant de ces dernières, le Gouvernement indique qu'elles ont été rendues aux parties à la fin de la procédure et qu'il ne peut donc que se référer à l'arrêt de la cour d'appel.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

46. La Cour rappelle que le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, doit s'interpréter à la lumière du principe de la prééminence du droit, qui exige l'existence d'une voie judiciaire effective permettant de revendiquer les droits civils (*Běleš et autres c. République tchèque*, n° 47273/99, § 49, CEDH 2002-IX). Chaque justiciable possède le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. C'est ainsi que l'article 6 § 1 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (*Golder c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 février 1975, § 36, série A n° 18, et *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 43, CEDH 2001-VIII).

47. Toutefois, le droit d'accès à un tribunal, reconnu par l'article 6 § 1, n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises, car il appelle de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient en revanche à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle se doit de vérifier que les limitations

mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation au droit d'accès à un tribunal ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (*Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, § 59, CEDH 1999-I, *T.P. et K.M. c. Royaume-Uni* [GC], n° 28945/95, § 98, CEDH 2001-V, *Fogarty*, précité, § 33, et *Cudak*, précité, § 55).

48. Par ailleurs, la Convention doit s'interpréter à la lumière des principes énoncés par la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, qui énonce en son article 31 § 3 c) qu'il faut tenir compte « de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». En effet, la Convention, y compris son article 6, ne saurait s'interpréter dans le vide (*Fogarty*, précité, § 35). Aussi la Cour ne doit-elle pas perdre de vue le caractère spécifique de traité de garantie collective des droits de l'homme que revêt la Convention, mais elle doit également tenir compte des principes pertinents du droit international, y compris ceux relatifs à l'octroi de l'immunité aux Etats (*Loizidou c. Turquie* (fond), 18 décembre 1996, § 43, *Recueil* 1996-VI, *Fogarty*, précité, et *Cudak*, précité, § 56).

49. Dès lors, on ne saurait, de façon générale, considérer comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6 § 1 des mesures prises par une Haute Partie contractante qui reflètent des règles de droit international généralement reconnues en matière d'immunité des Etats. De même que le droit d'accès à un tribunal est inhérent à la garantie d'un procès équitable accordée par cet article, certaines restrictions à l'accès doivent être tenues pour lui être inhérentes ; on en trouve un exemple dans les limitations généralement admises par la communauté des nations comme relevant de la règle de l'immunité des Etats (*Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], n° 35763/97, § 56, CEDH 2001-XI, *Kalogeropoulou et autres c. Grèce et Allemagne*, (déc.), n° 59021/00, CEDH 2002-X, *Fogarty*, précité, § 36, et *Cudak*, précité, § 57).

50. Il y a lieu aussi de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. La remarque vaut également pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Aït-Mouhoub c. France*, 28 octobre 1998, § 52, *Recueil* 1998-VIII). Il serait incompatible avec la prééminence du droit dans une société démocratique et avec le principe fondamental qui sous-tend l'article 6 § 1, à savoir que les revendications civiles doivent pouvoir être portées devant un juge, qu'un Etat puisse, sans réserve ou sans contrôle des organes de la Convention, soustraire à la compétence des tribunaux toute une série d'actions civiles ou exonérer de toute responsabilité des catégories

de personnes (*Fayed c. Royaume-Uni*, arrêt du 21 septembre 1994, § 65, série A n° 294-B).

51. Ainsi, dans les cas où l'application de la règle de l'immunité juridictionnelle de l'Etat entrave l'exercice du droit d'accès à la justice, la Cour doit rechercher si les circonstances de la cause justifiaient cette entrave.

52. La Cour rappelle également que pareille limitation doit poursuivre un but légitime et que l'immunité des Etats, consacrée par le droit international, est issue du principe *par in parem non habet imperium*, en vertu duquel un Etat ne peut être soumis à la juridiction d'un autre Etat (*Cudak*, précité, § 60, et *Al-Adsani*, précité, § 54). Elle a estimé que l'octroi de l'immunité à un Etat dans une procédure civile poursuivait le but légitime de respecter le droit international afin de favoriser la courtoisie et les bonnes relations entre Etats par le respect de la souveraineté d'un autre Etat (*ibidem*).

53. En outre, la restriction litigieuse doit également être proportionnée au but poursuivi. La Cour rappelle à cet égard que l'immunité absolue des Etats a subi depuis de nombreuses années une érosion certaine, en particulier avec l'adoption de la Convention sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2004 (*Cudak*, précité, § 64). Cette dernière se fonde sur un projet adopté en 1991 qui contenait un article 11 relatif aux contrats de travail, lequel a introduit une exception importante en matière d'immunité des Etats, le principe étant que la règle de l'immunité ne s'applique pas aux contrats de travail conclus entre un Etat et le personnel de ses missions diplomatiques à l'étranger, sauf exceptions limitativement énumérées au paragraphe 2 de l'article 11 (*Cudak*, précité, § 65).

54. Enfin, il est bien établi en droit international que, même non ratifiée, une disposition d'un traité peut avoir force contraignante, en plus des obligations créées pour les parties contractantes, si elle reflète le droit international coutumier, soit qu'elle « codifie » ce dernier, soit qu'elle donne naissance à de nouvelles règles coutumières (*Cudak*, précité, § 66). Ainsi, l'article 11 du projet de la Commission du droit international de 1991, tel qu'il a été repris par la Convention de 2004, s'applique au titre du droit international coutumier, et ce même si l'Etat n'a pas ratifié cette convention, dès lors qu'il ne s'y est pas non plus opposé (*Cudak*, précité, §§ 66-67).

b) Application de ces principes au cas d'espèce

55. La Cour rappelle tout d'abord que dans l'affaire *Cudak*, qui concernait le licenciement d'un membre du personnel local d'une ambassade, elle a jugé que les restrictions au droit d'accès à un tribunal poursuivaient un but légitime (*Cudak*, précité, § 62). Elle ne voit aucune raison de parvenir à une autre conclusion en l'espèce.

56. Il convient dès lors d'examiner à présent la question de savoir si la restriction litigieuse au droit d'accès du requérant à un tribunal était proportionnée au but poursuivi.

57. Comme la Cour l'a rappelé (paragraphe 54 ci-dessus), l'article 11 du projet de la Commission du droit international de 1991, tel qu'il a été repris par la Convention de 2004, s'applique au titre du droit international coutumier, et ce même lorsque l'Etat n'a pas ratifié cette convention, dès lors qu'il ne s'y est pas non plus opposé (*Cudak*, précité, §§ 66-67). Or, si la France n'a pas ratifié cette convention, elle ne s'y est pas opposée : bien au contraire, elle l'a signée le 17 janvier 2007 et la procédure de ratification est actuellement en cours devant le Parlement français (paragraphe 22 ci-dessus).

58. En conséquence, il est permis de considérer que les dispositions de la Convention de 2004 s'appliquent à l'Etat défendeur, au titre du droit international coutumier (*Cudak*, précité, § 67), ce dont la Cour tiendra compte en examinant si le droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6 § 1 a été respecté.

59. Comme ce fut le cas dans l'affaire *Cudak* pour le droit lituanien, cette conclusion se trouve confirmée par le droit interne français. Dans sa jurisprudence, la Cour de cassation refuse en effet d'appliquer l'immunité de juridiction d'une manière absolue, considérant qu'elle est exclue dans le cadre d'un litige concernant l'employé d'une ambassade n'exerçant aucune responsabilité particulière dans l'exercice du service public diplomatique (paragraphe 25 ci-dessus). Telle a notamment été sa position dans une affaire similaire, relative non à la restructuration d'une ambassade, comme en l'espèce, mais à la réorganisation par un Etat de sa représentation à l'étranger, dans laquelle la Cour de cassation a jugé que si l'Etat bénéficie de l'immunité de juridiction quant à l'appréciation des motifs de la décision de fermeture, le juge français garde le pouvoir de vérifier la réalité de la fermeture et de statuer sur les conséquences du licenciement motivé par celle-ci (*ibidem*).

60. Par ailleurs, la Cour estime que le requérant, qui n'était ni agent diplomatique ou consulaire du Koweït ni ressortissant de cet Etat, ne relevait d'aucune des exceptions énumérées à l'article 11 de la Convention de 2004. Or la Cour rappelle que ce dernier consacre la règle de l'absence d'immunité de juridiction des Etats concernant les contrats de travail, sauf exceptions limitativement énumérées.

61. Elle relève en particulier que le paragraphe 2 a) de l'article 11 est clairement étranger à la présente affaire, le requérant n'ayant pas été engagé pour s'acquitter de fonctions particulières dans l'exercice de la puissance publique. Quant au paragraphe 2 d), qui vise expressément le licenciement d'un employé, il ne saurait s'appliquer en l'espèce, dès lors qu'il n'est aucunement établi qu'il existait un risque quelconque d'interférence avec les intérêts de l'Etat en matière de sécurité : l'arrêt de la cour d'appel de

Paris ne contient aucune référence au fait que l'Etat du Koweït aurait invoqué que le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères, autorités énumérées par cette disposition, étaient d'avis qu'un tel risque existait.

62. La Cour constate que le requérant, recruté en 1980 par l'ambassade du Koweït, a successivement exercé les fonctions de comptable puis de chef comptable, jusqu'à son licenciement pour motif économique en 2000. Le 17 avril 1985, date à laquelle le requérant a été promu chef comptable, une attestation de fonction a précisé les tâches du requérant au sein du service de comptabilité de l'ambassade, sans évoquer d'autres tâches au sein ou à l'extérieur de ce service (paragraphe 7 ci-dessus). De même, le certificat de travail établi le 19 janvier 2000 ne précise que sa qualité de chef du service de comptabilité (paragraphe 9 ci-dessus). Seule une déclaration signée par une vingtaine d'employés le 3 décembre 1999 indique que le requérant a par ailleurs assuré une autre fonction, à savoir celle de délégué du personnel à titre officieux (paragraphe 8 ci-dessus). Ni les juridictions internes ni le Gouvernement, qui indique pour sa part n'avoir d'autre choix que de se référer aux constatations de la cour d'appel, faute d'avoir été partie au procès, n'ont démontré en quoi ces fonctions auraient été objectivement liées aux intérêts supérieurs de l'Etat du Koweït.

63. Certes, l'arrêt de la cour d'appel, énumérant une série de « responsabilités supplémentaires » que le requérant aurait assumées, en déduit qu'il n'accomplissait pas de simples actes de gestion mais disposait d'une autonomie qui le faisait exercer ses activités dans l'intérêt du service public diplomatique, participant ainsi à l'exercice de l'activité de puissance publique du Koweït (paragraphe 15 ci-dessus).

64. La Cour note cependant que la cour d'appel se contente d'affirmer l'existence de ces « responsabilités supplémentaires », sans aucunement justifier sa décision pour expliquer les éléments, qu'il s'agisse de documents ou de faits portés à sa connaissance, sur lesquels elle se serait fondée pour parvenir à une telle conclusion.

65. La Cour de cassation n'a pas davantage motivé sa décision sur cette question pourtant essentielle au regard de l'allégation d'atteinte au droit d'accès à un tribunal. Elle s'est contentée d'examiner l'affaire non pas selon la procédure ordinaire mais dans le cadre de la procédure préalable d'admission des pourvois en cassation, telle qu'instaurée par l'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire. Or si cette dernière est en soi conforme aux dispositions de l'article 6 de la Convention (voir *Burg et autres c. France* (déc.), 34763/02, 28 janvier 2003, et *Salé c. France*, n°39765/04, § 17, 21 mars 2006), elle permet néanmoins un degré de débat juridique, portant sur le mérite du pourvoi, qui est sensiblement réduit (*Salé*, précité, § 19).

66. En outre, la Cour note que les dispositions de l'article 11 de la Convention de 2004, en particulier les exceptions qui y sont énumérées et

qui doivent être strictement interprétées, n'ont pas davantage été prises en considération par la cour d'appel et la Cour de cassation.

67. En conclusion, en accueillant l'exception tirée de l'immunité de juridiction et en rejetant la demande du requérant, sans motivation pertinente et suffisante, et nonobstant les dispositions applicables du droit international, les juridictions françaises ont failli au maintien d'un rapport raisonnable de proportionnalité. Elles ont ainsi porté atteinte à la substance même du droit du requérant à accéder à un tribunal.

68. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

69. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

70. Le requérant sollicite le versement de 82 224,60 euros (EUR) au titre de son préjudice matériel, ce montant correspondant à l'ensemble des sommes allouées par le conseil de prud'hommes. Il demande également 2 000 EUR pour préjudice moral.

71. Le Gouvernement estime que le préjudice matériel allégué par le requérant est hypothétique et ne présente aucun lien de causalité directe avec la violation alléguée. Il considère que le seul dommage susceptible d'être retenu serait celui découlant du préjudice moral, à raison des 2 000 EUR demandés.

72. La Cour estime que la seule base à retenir pour l'octroi d'une satisfaction équitable réside en l'espèce dans le fait que le requérant n'a pu jouir des garanties prévues à l'article 6. Elle ne saurait certes spéculer sur ce qu'eût été l'issue du procès dans le cas contraire, mais n'estime pas déraisonnable de penser que l'intéressé a subi une perte de chances réelles (voir, notamment, *Colozza c. Italie*, 12 février 1985, § 38, série A n° 89, et *Cudak*, précité, § 79). A quoi s'ajoute un préjudice moral auquel le constat de violation figurant dans le présent arrêt ne suffit pas à remédier. Statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour alloue au requérant 60 000 EUR, toutes causes de préjudices confondues.

EXTRAIT D'UN RECENSEMENT DE MAI 2011 DES LITIGES METTANT EN CAUSE DES AMBASSADES ET/OU DES
 DIPLOMATES ETRANGERS DEVANT LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES FRANCAISES (Ministère des Affaires
 Etrangères/Protocole)

AMBASSADE	ENTITE/PERSONNE EN CAUSE	DATE	NATURE DU LITIGE	ETAT DE LA PROCEDURE	MONTANT
A....	L..... c/ Amb.....	.../.../2001	Prud'hommal	Abandonnée ?	74 000
A....	D.... / consulat .....	.../.../2005	Prud'hommal	Décision	
	D.... C/ Consulat ... Paris	.../.../2003	Consulat victime de vol en réunion de la part de M.		
	G....	.../.../2003	Divorce et prise en charge de l'enfant		
	B.... C/ B....	.../.../2002	Chèque Impayé...		
	C..... C/ B....	.../.../2004	Divorce et prise en charge de l'enfant		
	B.... c/ consulat .....	.../.../2006	Prud'hommal	Décision	15567,49
	L.... C/ école .....	.../.../2009	Prud'hommal	Décision	60 000
	B.... c/ amb .....	.../.../2010	Prud'hommal	convocation en référé	3 000
	E.....	.../.../2010	Prud'hommal	Décision	220 000
	Z.....	.../.../2002	Dette d'un employé de l'ambassade	Saisie attribution	4 023
	Z.....	.../.../2000	charges de copropriété		3276

	E.... c/ consulat .....	.../.../2010	Factures impayées		16 077
	A.../ amb...	2007	Prud'homme	En cours	Non communiqué
	B... c/ B....	.../.../2008	Assignment en divorce		
			Travaux faits sans autorisation de l'assemblée gale des copropri		
	S/Consulat .....	.../.../2006		condamnation du consulat à remettre en l'état	1 500
A....					
	S....	.../.../2010	Prud'homme	En cours	63 000
	G....	.../.../2008	Prud'homme	Fin de non recevoir en raison immu de juridiction	
	D.....	.../.../2000	Prud'homme	R.... débouté	
	R.....	.../.../2000	Prud'homme	?	30 000
	C....	.../.../2000	Prud'homme	?	100 000
A...					
	Q....	.../.../2010	Prud'homme	En cours	52 000
	D....	.../.../2008	Prud'homme	En cours	38 000
	D.....	.../.../2008	Dettes locatives	?	3100
	D.....	.../.../2010	Prud'homme	En cours	43 000
	L....	.../.../2008	Prud'homme	Radiation	
	G.....	.../.../2005	Prud'homme	Décision	52 000
	T.....	.../.../1999	Prud'homme	Décision	15 000

RFDA 2012 p. 46

La responsabilité du fait de la coutume internationale⁽¹⁾

Conclusions sur Conseil d'État, section, 14 octobre 2011, *M^{me} Om Hashem Saleh et autres*, n° 329788 et autres, au Lebon⁽²⁾ ; AJDA 2011. 1980⁽³⁾ ; *ibid.* 2482⁽⁴⁾, note C. Broycelle⁽⁵⁾

Cyril Roger-Lacan, Maître des requêtes au Conseil d'État, rapporteur public

« Les nations souveraines sont indépendantes les unes des autres et ne peuvent être soumises à une juridiction étrangère, soit qu'il s'agisse de procéder contre elles à un acte de poursuite ou d'exécution, soit même qu'on veuille simplement assurer le recouvrement d'une créance au moyen d'un acte conservatoire ». Sous une forme concise, cet extrait d'un jugement du tribunal civil de la Seine de 1912⁽⁶⁾ résume bien les fondements des immunités de juridiction et d'exécution des États. Ces immunités forment, avec certaines règles du droit de la mer, une part essentielle du droit international coutumier, et certainement l'une des plus anciennes. Si s'agissant des diplomates, c'est aujourd'hui la Convention de Vienne du 18 avril 1961, ratifiée par la France, qui organise ces immunités, c'est en revanche toujours la coutume internationale qui les garantit aux États. Une Convention des Nations Unies du 2 décembre 2004, préparée sous l'égide de la Commission de droit international dès le début des années 1990, et que nous aurons l'occasion d'évoquer, s'est efforcée de les codifier. La France a voté le 28 juin dernier la loi autorisant sa ratification. Mais c'est la règle coutumière, aujourd'hui encore applicable, et dont la Cour de cassation a, dès 1849, reconnu l'existence et fait application en droit interne⁽⁷⁾, qui forme le cœur des litiges que vous aurez à trancher aujourd'hui.

(...)

Ce n'est que tous les quinze ans, en moyenne, qu'une question substantielle mettant en jeu ces normes particulières que sont les règles coutumières de droit international est soumise à vos formations de jugement les plus élevées, ce qui justifie, nous semble-t-il, que soit brièvement évoquée l'évolution de leur rôle dans le contexte juridique international.

Malgré un mouvement général de codification du droit international public, encouragé par l'article 13 de la Charte des Nations Unies, les coutumes conservent un rôle important. Le statut de la Cour internationale de justice dispose que pour accomplir sa mission de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, la Cour applique « la coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit » (art. 38). On retrouve dans cette formulation les deux éléments qui sont généralement considérés comme fondant l'existence d'une coutume : l'*opinio juris* et l'usage établi. Les coutumes sont citées dans ce texte après les conventions, mais elles ont, en vertu du principe dit de l'égalité juridique, une valeur égale à celle des traités⁽⁸⁾. Si leur domaine propre est devenu résiduel, se limitant, au moins pour l'essentiel de ce qui affleure dans la jurisprudence internationale, aux immunités des États et à certaines règles codifiées du droit de la mer, leur rôle est plus important que ce champ aujourd'hui restreint ne le donne à penser. Nous serions tentés de le résumer d'un mot en disant qu'elles éclairent, complètent ou suppléent le droit conventionnel.

Elles l'éclairent, car la pratique coutumière, et la jurisprudence qui l'a balisée, nourrissent l'interprétation des dispositions conventionnelles qui les ont codifiées, ou leur ont succédé.

Elles le complètent également, car il arrive que cette codification laisse subsister des domaines résiduels de droit coutumier, ou que certaines stipulations conventionnelles

renvoient aux règles coutumières. Ainsi l'article 221 de la Convention de Montego Bay énonce-t-il qu'« aucune disposition de la présente partie ne porte atteinte au droit qu'ont les États, en vertu du droit international, tant coutumier que conventionnel, de prendre et de faire appliquer au-delà de la mer territoriale des mesures proportionnées aux dommages ».

Elles le suppléent, enfin, de deux façons au moins. D'une part parce qu'elles s'appliquent pendant la durée parfois très longue qui sépare l'élaboration d'une convention internationale de sa ratification par un nombre suffisant d'États : il arrive même que le droit coutumier innove et évolue pendant cette période transitoire - il en fut ainsi, notamment, du droit de la mer pendant les années qui ont suivi l'ouverture du texte de la Convention de Montego Bay à la signature, en 1982. D'autre part, parce que dans l'hypothèse où un pays a refusé de ratifier une convention codifiant une coutume, ou l'a fait avec des réserves qui en neutralisent certaines stipulations, la coutume lui demeure applicable, comme l'a notamment jugé la Cour internationale de Justice (CIJ) dans son arrêt du 27 juin 1986 relatif au recours illégal à la force des États Unis vis-à-vis du Nicaragua⁽⁷⁾.

C'est cette phase intermédiaire d'élaboration progressive d'une norme conventionnelle, sous l'égide de la Commission du droit international des Nations Unies, puis d'ouverture du texte à la signature, et ce alors même que le droit coutumier continue de s'enrichir dans différents pays d'une jurisprudence assez dense, comme nous le verrons, que traversent les immunités des États depuis 1991. C'est donc cette transition qui forme la toile de fond juridique du litige.

Si les coutumes demeurent une part vivante du droit international, en interaction complexe avec le droit conventionnel, votre jurisprudence n'a accepté qu'avec réticence qu'elles puissent produire des effets en droit interne, et ne leur confère pas une autorité égale à celle des traités.

Malgré une jurisprudence judiciaire qui en fait régulièrement application depuis le XIX^e siècle, et en dépit de l'alinéa 14 du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international », votre section du contentieux avait, dans un premier temps, par son arrêt du 22 novembre 1957, *Myrtoon steamship company*⁽⁸⁾, suivi les conclusions inflexibles du président Heumann⁽⁹⁾, l'invitant à décliner votre compétence en matière d'angular, c'est-à-dire de réquisition des navires étrangers en cas de guerre. Après avoir relevé que ce droit séculaire était consacré par la coutume internationale, le commissaire du gouvernement estimait que les tribunaux nationaux ne peuvent se saisir de différends relatifs à la légitimité et aux conséquences pécuniaires d'un acte qui ne trouve d'autre source que dans la coutume internationale. « Pour qu'il en soit autrement - ajoutait-il - il est nécessaire qu'un texte ait posé des règles de droit dont le juge de droit interne aurait à assurer le respect. »

Votre jurisprudence a ensuite nuancé, puis abandonné ce raisonnement, selon un cheminement curieux qui a peu à peu vidé la jurisprudence *Myrtoon Steamship* de sa substance, sans d'abord l'abandonner formellement.

Dans votre arrêt de section *Les Mines de potasse d'Alsace*⁽¹⁰⁾, vous avez suivi les conclusions du président Dandelot qui vous avait fait observer, reprenant une intuition déjà formulée par le président Questiaux dans ses conclusions sur votre arrêt du 30 mars 1966, *Société Ignazio Messina*⁽¹¹⁾, que rien n'empêche de donner à un principe de droit international la valeur d'un principe général de droit interne, et fait prévaloir à l'appui de la solution la coïncidence de ces règles. Ce raisonnement s'applique certes mieux à celles des coutumes qui révèlent une communauté d'inspiration qui, par-delà la diversité des systèmes juridiques, semble inspirer le droit interne de tous les États, qu'à celles qui se sont formées principalement à l'épreuve des relations interétatiques - ces dernières formant le socle le plus ancien du droit international public.

Cette terminologie n'en a pas moins facilité le contournement du refus posé dans l'arrêt *Myrtoon Steamship* comme devait l'illustrer, en matière de responsabilité, la décision *Société*

Nachfolger Navigation Company (12), dans laquelle vous avez, dix ans avant l'arrêt *Aquarone*, semblé admettre implicitement que la responsabilité sans faute de l'État pût être recherchée sur le fondement d'une coutume de droit international public. Cette affaire est intéressante pour notre litige puisque c'est à ce jour la seule, depuis l'arrêt *Myrtoon Steamship*, dans laquelle la question de la responsabilité du fait d'une coutume ait été véritablement posée. La marine nationale avait détruit, alors qu'il se trouvait en dehors des eaux territoriales françaises, un navire chypriote chargé d'explosifs, abandonné par son équipage à la suite d'une voie d'eau et d'un incendie, qui dérivait au large des côtes nord de la Bretagne. Le ministre vous invitait à fonder la légalité de cette intervention sur l'existence d'une coutume internationale. Sans mettre à bas, explicitement, la jurisprudence *Myrtoon Steamship*, le président Massot vous suggérait de la contourner, relevant avec une part de la doctrine que vous faisiez parfois référence dans la motivation de certaines décisions à des règles coutumières de droit international public, notamment pour pallier l'absence d'introduction dans le droit français de traités non encore ratifiés, quand ils ne faisaient que codifier de telles règles (13). Vous avez également examiné, sans l'écarter comme inopérant, un moyen tiré de la méconnaissance d'un principe de droit international public (14). En réalité, et tout en vous référant à un « principe de droit international public », formulation « moins malsonnante à vos oreilles » comme l'indiquait le président Massot, vous avez, selon le fichage de la décision *Nachfolger*, fait directement application en droit interne d'une « norme de droit international » coutumière. Mais si ce fichage ambitieux faisait écho aux conclusions du président Massot, la décision elle-même restait nettement en retrait puisqu'après avoir hésité, puis renoncé à identifier avec certitude une coutume internationale qui pût justifier la destruction du navire, le commissaire du gouvernement, suivi par la formation de jugement, avait habilement suggéré de tenir le navire pour une épave présentant un danger grave et immédiat, dont le droit interne justifiait la destruction, à laquelle la France pouvait dès lors procéder « sans méconnaître aucun principe de droit international ». La question de la possibilité d'engager la responsabilité sans faute sur le fondement même de la coutume n'avait donc pas été véritablement tranchée.

L'idée qu'une règle issue d'une coutume de droit international pût, même en l'absence de texte de droit interne en reprenant la substance, être appliquée par le juge national, notamment en matière de responsabilité, a donc fait son chemin dans votre jurisprudence, soit au bénéfice de l'identification de principes généraux du droit international à des principes de droit interne, soit par le biais de décisions qui semblaient implicitement l'admettre, sans toutefois que certaines questions inhérentes à l'application de ces règles, au premier rang desquelles figure bien sûr celle de leur place dans la hiérarchie des normes, fussent vraiment clarifiées.

Cette clarification s'est finalement opérée avec votre arrêt d'assemblée *Aquarone* du 6 juin 1997 (15). Vous y avez jugé que, sur le fondement du 14^e alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, aux termes duquel « la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit international public », les coutumes internationales étaient invocables en droit interne, mais qu'en revanche ni l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui ne concerne que les traités, ni ce 14^e alinéa, ni aucune autre disposition de valeur constitutionnelle, « ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes. »

Dans ses conclusions sur cet arrêt, le président Bachelier faisait bien ressortir que l'objection de principe élevée dans l'arrêt *Myrtoon Steamship* n'avait plus lieu d'être. Il montrait, notamment, qu'une lecture purement dualiste du Préambule de 1946 qui aurait limité son effet aux relations interétatiques n'était compatible ni avec les travaux préparatoires de ce texte, ni avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui avait entretemps fait application de l'alinéa 14, notamment dans ses deux décisions relatives au Traité de Maastricht, celle du 9 avril 1992 (16) dans laquelle il rappelle qu'au nombre des principes qu'il vise figure la règle *pacta sunt servanda*, et celle du 2 septembre 1992 (17) dans laquelle il relève que certaines dispositions « ne contreviennent pas aux normes du droit international ».

Il faisait également observer que cette position restrictive n'aurait pas été cohérente avec le fait que les coutumes ont, en droit international public, une valeur égale à celle des traités, en

vertu du principe déjà rappelé de l'égalité juridique. Ce dernier argument, pas plus que les jurisprudences convergentes sur ce point de certaines cours constitutionnelles européennes, ne suffisait cependant à le convaincre que ces coutumes pussent, à l'instar des traités, se voir conférer une autorité supérieure à celle des lois dans l'ordre interne, faute de disposition constitutionnelle le prévoyant.

Cette solution peut soulever, en matière de responsabilité du fait des coutumes internationales, des questions que votre jurisprudence n'a pas encore eu l'occasion de résoudre.

Ces difficultés ne sont pas propres aux régimes de responsabilité sans faute, même si elles peuvent également les affecter. Elles trouvent leur origine dans les tensions qui peuvent apparaître entre la conformité de décisions administratives à la loi, et leur licéité du point de vue du droit international, qui ne pourraient se résoudre de la même façon que pour les traités.

Si une décision était prise en application d'une coutume de droit international, et cependant en contradiction avec la loi française, et si cette décision portait préjudice à une personne, celle-ci serait-elle fondée à rechercher la responsabilité sans faute de l'État, par extension de la jurisprudence *Compagnie générale d'énergie radio-électrique*, en excipant d'un préjudice anormal lié à l'application de cette coutume, ou bien sa responsabilité pour faute, l'État ayant méconnu la loi sans pouvoir exciper de la nécessité de respecter une norme de niveau supérieur ? Dans le système d'agencement des normes issu de l'arrêt *Aquarone*, la seconde solution s'imposerait assez logiquement.

Inversement, une décision prise en application d'une loi mais en violation d'une coutume internationale constituerait un fait illicite du point de vue du droit international - cette notion, dont le critère d'intentionnalité est absent, ayant remplacé celle de faute, depuis l'arrêt de la Cour pénale internationale de justice *Usine de Chorzow* du 13 septembre 1928¹⁸. Mais la responsabilité pour faute susceptible de naître en droit interne d'une violation de la coutume internationale, qu'il serait possible à un requérant national d'invoquer, serait sans doute écartée du fait de la nécessité dans laquelle se trouvait l'État de respecter une loi qui faisait obstacle au respect de cette coutume.

Des cas de figure plus complexes encore pourraient être imaginés dans l'hypothèse - qui n'est pas exceptionnelle en droit international, ainsi que nous l'avons vu - où la décision susceptible d'engager la responsabilité de l'État serait prise en application d'une règle internationale articulant une règle conventionnelle et un principe coutumier, la première ayant une autorité supérieure à celle de la loi, devant laquelle devrait pourtant céder le second.

Dans le prolongement de votre jurisprudence *Aquarone*, la possibilité d'engager la responsabilité de l'État en raison de l'existence d'une coutume internationale pose ainsi, presque inévitablement, une première question qui est celle de l'articulation et de la compatibilité de cette norme coutumière avec la loi. Si la loi reprend la norme coutumière et précise sa portée en droit national, la question se résout par ce biais. C'est le cas dans plusieurs pays s'agissant des immunités de juridiction et d'exécution des États étrangers. Les États-Unis, par le *Foreign Sovereign Immunities Act* de 1976¹⁹, le Royaume Uni, par le *State Immunity Act* de 1978²⁰ ont estimé préférable de reprendre dans un texte de droit interne le principe des immunités reconnues aux États étrangers et d'en circonscrire précisément la portée, tout en s'efforçant de rester fidèles aux principes du droit international coutumier.

Tel n'est pas le cas de la France, où le régime des immunités d'exécution, comme celui des immunités de juridiction, est entièrement jurisprudentiel. Mais la difficulté qui aurait pu naître, sous le régime de la jurisprudence *Aquarone*, de l'atteinte portée par l'immunité d'exécution à des normes de niveau législatif est cependant prévenue par l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 1991, portant réforme des procédures civiles d'exécution. Il dispose en effet que « L'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution. ». Les travaux préparatoires de cette loi font apparaître que, si le

cas des États étrangers n'était pas la visée principale de ses rédacteurs, ils l'avaient bien à l'esprit en proposant cet article.

Cette disposition est, à notre connaissance, la seule qui établisse une passerelle entre le droit interne et le principe coutumier de l'immunité d'exécution des États. Elle désamorce toutefois sans ambiguïté la difficulté qui aurait pu, en son absence, s'opposer à l'application d'une règle coutumière qui, par sa nature même, heurte des règles de niveau législatif.

L'application aux coutumes de droit international de la jurisprudence relative à la responsabilité sans faute du fait des traités doit donc s'envisager dans cette première limite.

En existe-t-il d'autres ? Trois questions au moins méritent attention, mais ne nous paraissent pas révéler de difficulté insurmontable.

La première - la seule que le ministre formule véritablement - pourrait naître de ce que la jurisprudence exige en principe que les stipulations conventionnelles invoquées dans l'ordre interne y aient été régulièrement incorporées, et de ce que ces conditions ne peuvent être satisfaites s'agissant d'une coutume. Ainsi formulée, l'objection nous paraît se résoudre d'elle-même. Soit on considère en effet qu'il est nécessaire qu'un acte de droit interne ait repris en substance une coutume internationale pour qu'elle trouve à s'appliquer - mais nous avons vu que cette position, qu'exprimait la décision *Myrtoon Steamship*, a été abandonnée par la jurisprudence - soit on y renonce, et il est de l'essence même d'une coutume internationale de s'appliquer sans qu'un État l'ait ratifiée ou approuvée. Observons d'ailleurs, dans le sens de ce raisonnement, que le fondement de l'introduction des coutumes étant l'alinéa 14 du Préambule de 1946, et non l'article 55 de la Constitution, les conditions que fixe ce dernier n'ont pas à leur être mécaniquement appliquées.

L'une des conditions posées par l'article 55, s'agissant des traités peut toutefois soulever une question à propos des coutumes : celle de leur application par l'autre partie. Si l'alinéa 14 du Préambule ne l'exige pas, on sait que la conséquence que vous tirez, en application de l'article 55, de l'absence de réciprocité ne se limite pas à replacer le traité concerné en dessous de la loi dans la hiérarchie des normes, mais bien à le priver de sa portée normative⁽²¹⁾. S'agissant de la réserve de réciprocité, les raisonnements applicables aux règles coutumières internationales s'assimilent assez naturellement à ceux qui sont utilisés pour les traités multilatéraux. Et comme le rappelait notre collègue Gaëlle Dumortier dans ses récentes conclusions sur votre décision d'assemblée *Cheriet-Benseghir*⁽²²⁾ du 9 juillet 2010, « les traités multilatéraux peuvent être regardés comme synallagmatiques s'ils comportent des obligations d'État à État ». Il n'est donc pas exclu que la question de la réciprocité se présente dans le cas de certaines coutumes ayant ce caractère.

Relevons que, si les immunités coutumières d'exécution et de juridiction, inspirées par un mélange de réalisme juridique et de précaution diplomatique que la Cour de cassation a parfois désigné sous le nom de « courtoisie internationale », comportent de telles obligations, et si la réciprocité en est le principe même, rien n'indique que la CIJ estimerait que leur violation par un État puisse autoriser l'État qui en est victime à ne pas les respecter, eu égard au fait qu'elles participent d'un ordre public international qui bénéficie à tous. La question est donc intéressante et, à notre connaissance, elle n'est pas tranchée. Mais nous ne la développerons pas davantage car elle ne se pose pas en l'espèce et l'on discerne mal, de façon plus générale, comment elle pourrait surgir dans le contentieux interne de la responsabilité sans faute. Le raisonnement qui sous-tend la jurisprudence *Compagnie générale d'énergie radio-électrique* suppose en effet que la règle internationale produise des effets en droit interne, effets qui sont à l'origine d'une rupture d'égalité, et d'un préjudice anormal. En principe, il ne peut donc pas concerner des cas où l'État a mis en avant l'absence de réciprocité pour écarter l'application d'une règle internationale dans sa relation avec un État étranger. La difficulté pourrait peut-être se présenter dans un litige où le requérant revendiquerait au soutien d'une demande d'indemnisation, non pas un préjudice anormal résultant d'une coutume appliquée, mais le bénéfice d'une coutume qui aurait été méconnue à tort - comme le faisait M. Aquarone par exemple - et à qui l'État opposerait l'absence de réciprocité. Mais même dans ce cas, on conçoit mal, sauf dans un cas extrême où le requérant

serait une personne morale constituant un appendice ou un démembrement de cet État, comment l'absence de réciprocité, qui joue surtout dans un cadre bilatéral quand les ressortissants d'un autre État excitent du bénéfice d'un accord, pourrait lui être opposée. La question nous paraît donc plus théorique que réelle.

Une troisième objection, plus radicale, et qui n'apparaît pas non plus dans le débat contentieux concernant ces litiges, pourrait en revanche naître à la racine même du raisonnement qui sous-tend la jurisprudence *Compagnie générale d'énergie radio-électrique*. L'idée directrice de ce régime de responsabilité sans faute pour rupture de l'égalité devant les charges publiques, dérivée de celle qui inspire, s'agissant des lois, votre jurisprudence *La Fleurette*, est assez simple : si la France décide de signer un accord international et de le ratifier, ce qu'elle fait, par hypothèse, dans l'intérêt général, et que l'existence de cet accord fait naître un préjudice anormal, au détriment d'une personne, l'égalité devant les charges publiques justifie qu'elle soit indemnisée. Le point de départ de ce raisonnement se trouve donc dans un choix collectif : ce qui est décidé dans l'intérêt de tous ne doit pas faire supporter par quelques-uns une charge qui soit sans commune mesure avec la part qui doit normalement échoir à chacun. Or une différence assez fondamentale existe sous ce rapport entre le traité et la coutume : le premier procède d'un choix démocratique exprimé par sa ratification ou son approbation ; la seconde semble s'imposer par son existence même, et préexister à tout choix collectif national. Ni l'usage ancien qui lui donne naissance ni l'*opinio juris* qui le consacre ne peuvent en tenir lieu. L'objection rejoint l'une des critiques qui ont souvent été adressées aux règles coutumières internationales, notamment par les États issus de la décolonisation, qui y voyaient les buttes témoins d'un ordre ancien, et un héritage de normes auxquelles il ne leur avait pas été donné de consentir.

Mais, à supposer même que l'on accepte les prémisses de cette objection - qui mériteraient discussion, car on peut estimer que, par leur existence même, les règles coutumières de droit international contribuent à l'intérêt général, et ne constituent pas seulement une sorte de force majeure juridique -, il serait possible de l'écarter, pour deux raisons. En premier lieu, si chaque coutume n'a pas à être approuvée ou ratifiée en tant que telle, le choix de principe de les respecter toutes procède, nous l'avons vu, d'une norme constitutionnelle : l'alinéa 14 du Préambule de 1946. En second lieu, pour délicates que soient les conséquences possibles de la jurisprudence *Aquarone* en matière de responsabilité, elle a également pour effet de permettre au législateur de neutraliser, par la loi, l'effet en droit interne d'une coutume internationale. En s'abstenant de le faire, il acquiesce donc, implicitement, aux effets que cette coutume est susceptible de produire. Il n'est donc pas possible de fonder une distinction radicale sur l'idée que la coutume, contrairement à la loi ou aux traités, ne procéderait pas d'une expression démocratique de la volonté générale, pour en tirer la conséquence qu'elle ne saurait fonder un régime de responsabilité sans faute sur le fondement d'une rupture d'égalité devant les charges publiques.

Aucune difficulté de principe ne se présente donc qui fasse obstacle à ce que la responsabilité sans faute de l'État soit engagée du fait d'une coutume, si ce n'est celle de son éventuelle contradiction avec la loi dont nous avons vu qu'elle était, en l'espèce, résolue par la loi elle-même.

(...)

Le dernier moyen de cassation est dirigé contre le raisonnement par lequel la cour a écarté le caractère certain du préjudice, en se fondant sur le « caractère relatif » des immunités d'exécution pour estimer qu'une action devant le juge de l'exécution n'aurait pas été dépourvue de chances de succès. Elle en déduit que « le préjudice allégué devant le juge administratif tiré de ce qu'une règle coutumière internationale reconnaissant aux États une immunité d'exécution ferait obstacle à l'exécution de l'arrêt précité n'est en tout état de cause, pas certain ». Cette rédaction un peu ambiguë fait en réalité ressortir que c'est le caractère certain du *lien de causalité* entre l'application de la règle coutumière et le préjudice, voire son caractère direct, qui est mis en doute⁽³¹⁾. On sait que la jurisprudence relative au contrôle du juge de cassation sur ce point est si nuancée que les présidents Massot et Fouquet, dans leur ouvrage classique sur le Conseil d'État juge de cassation, confessent à son

égard un peu de perplexité. Quoi qu'il en soit de l'applicabilité ici de la jurisprudence *Ministre de la Défense c. Stefani*, du 28 juillet 1993⁽³²⁾, qui pose le principe d'un contrôle de la qualification juridique des faits sur le caractère direct du lien, puis des arrêts qui en reviennent à l'appréciation souveraine des juges du fond pour son caractère certain⁽³³⁾, nous observons que n'est pas en cause dans le moyen une appréciation de sens commun, pour reprendre l'expression employée par nos éminents collègues pour circonscrire la part réservée par cette jurisprudence à l'appréciation souveraine des juges du fond, mais bien l'analyse de l'applicabilité au cas d'espèce d'une règle de droit, qui doit être contrôlée par le juge de cassation.

Or si l'existence même d'une coutume établie à la date des faits ne fait aucun doute, l'appréciation de sa portée et de son applicabilité au cas d'espèce, dont découle celle des chances de succès devant le juge de l'exécution, est plus complexe.

Les prudhommes, puis les cours d'appel, ont écarté la fin de non-recevoir tirée de l'immunité de juridiction de l'État du Koweït, opposée par cet État aux recours dont ils étaient saisis. Et l'existence même d'un hiatus entre le champ d'application de l'immunité de juridiction et celui de l'immunité d'exécution soulève évidemment des difficultés de principe, exposant les requérants à de longues procédures sans issue. Pour comprendre pourquoi une telle discordance peut cependant apparaître, il faut analyser l'évolution des deux types d'immunités coutumières.

La réduction du champ des immunités de juridiction et d'exécution a accompagné l'engagement des États dans les activités économiques, et a trouvé dans certains pays désireux d'améliorer la sécurité juridique de leurs entreprises dans leurs relations avec les États étrangers ou leurs organismes parapublics une expression législative⁽³⁴⁾. D'autres pays, comme la Suisse ou les Pays Bas, ont développé, par voie jurisprudentielle, une conception restrictive des immunités, car les critiques adressées à celles-ci trouvent un écho favorable dans leurs traditions juridiques. Certains, au contraire, ont cherché à en défendre une conception plus extensive.

La jurisprudence française a suivi une voie médiane. Elle émane essentiellement de la Cour de cassation, la vôtre se limitant à quelques décisions déclinant votre compétence pour connaître en excès de pouvoir de décisions prises par les gouvernements des protectorats⁽³⁵⁾, ou par le commandement en chef chargé d'exercer les prérogatives du gouvernement allemand après guerre⁽³⁶⁾, ou encore pour apprécier le bien fondé d'une décision des autorités américaines en Allemagne ordonnant la restitution de biens à la France⁽³⁷⁾. Cette jurisprudence n'est à aucun moment entrée dans des distinctions tenant à la nature même des actes pris par les autorités étrangères, distinctions sur lesquelles se fonde la limitation de la portée de l'immunité de juridiction.

La Cour de cassation a adopté au fil du temps une position qui coïncide assez bien, nous semble-t-il, avec l'évolution de l'*opinio juris* internationale la plus assurée.

On en trouve une première amorce dans un arrêt de l'ancienne chambre des requêtes de la Cour de cassation du 19 février 1929, *URSS c. Association France Export*, qui distinguait déjà les actes d'autorité des actes de gestion. Elle a franchi une étape décisive en 1969 avec l'arrêt *Chemin de fer du gouvernement iranien c. société Levant express transport*⁽³⁸⁾, jugeant que « les États étrangers ou les organismes agissant par leur ordre ou pour leur compte ne bénéficient de l'immunité de juridiction qu'autant que l'acte qui a donné lieu au litige constitue un acte de puissance publique qui a été accompli dans l'intérêt d'un service public. » Cette approche semble avoir atteint assez rapidement un point d'équilibre que l'on retrouve dans des arrêts récents. La Cour a notamment jugé⁽³⁹⁾ que la République fédérale d'Allemagne ne pouvait exciper de son immunité de juridiction et d'exécution dans un litige où étaient en cause les désordres causés par le mur mitoyen d'un bâtiment lui appartenant, utilisé pour héberger des oeuvres sociales de l'armée allemande, au motif que « les États étrangers [...] ne bénéficient de l'immunité de juridiction qu'autant que l'acte qui donne lieu au litige participe, par sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de ces États et n'est donc pas un acte de gestion ».

Cette ligne directrice a trouvé plusieurs applications dans des litiges liés à des ruptures de contrats de travail d'employés d'ambassades. La Cour de cassation a graduellement limité le privilège de l'immunité de juridiction aux seuls cas où les personnes licenciées étaient chargées d'une mission de service public, en liaison avec l'exercice de la souveraineté de l'État qui les employait. Dès 1990, elle avait approuvé le raisonnement suivi par les juges du fond dans un arrêt qui écartait l'immunité de juridiction de l'État du Koweït dans un litige portant sur le licenciement d'un journaliste de son agence de presse, motif pris, non de ce que celle-ci aurait constitué une entité distincte, car elle n'avait aucune autonomie, mais bien de ce que ce journaliste n'avait aucune responsabilité particulière de nature à rattacher sa mission aux prérogatives de puissance publique de cet État⁴⁰. La chambre sociale a jugé de même pour un adjoint au service de presse de l'ambassade d'Argentine⁴¹. Dans le même sens, elle a estimé que les fonctions d'une infirmière, secrétaire médicale employée par l'ambassade des États-Unis « ne conféraient à celle-ci aucune responsabilité particulière dans l'exercice du service public diplomatique » et que, « dès lors, son licenciement ne constitue qu'un acte de gestion et n'est pas couvert par le principe de l'immunité de juridiction des États étrangers »⁴². Elle a en revanche fixé la limite de cette évolution dans deux décisions non publiées, l'une relative à un salarié de l'ambassade d'Arabie Saoudite, ancien diplomate professionnel, embauché pour réorganiser ses services d'analyse et rédiger des rapports politiques⁴³, l'autre relatif au sort d'un traducteur du service des passeports du consulat d'Égypte⁴⁴. Dans ces deux litiges prud'homaux, la Chambre sociale a approuvé la cour d'appel de Paris qui avait déclaré irrecevables les demandes des employés en raison de l'immunité de juridiction dont jouissaient les États employeurs, au motif que ces personnes participaient, du fait de la nature de leurs fonctions, à une mission de service public et de souveraineté.

L'esprit de cette jurisprudence est clair, et c'est dans son droit fil que les juges civils du fond ont écarté, dans notre litige, la fin de non-recevoir tirée de l'immunité de juridiction dont excipait l'État du Koweït.

Les requérantes étaient en effet employées de maison à la résidence de l'ambassadeur, M^{me} Malou étant plus particulièrement affectée au standard. La cour d'appel de Paris a notamment écarté l'argument un peu audacieux tiré de ce que, lors de leur service à table, les requérantes étaient en mesure d'accéder à des informations sensibles, ce qui les associait *de facto* à une mission de souveraineté, que « la circonstance d'être amenée[s] à servir à la table de l'ambassadeur, quand bien même elle pouvait l[es] conduire à entendre involontairement des conversations, ne [leur conférait] aucune responsabilité particulière dans l'exécution du service public diplomatique ». Le même raisonnement a été opposé à un argument analogue visant leur collègue employée de maison-standardiste, le juge civil précisant en outre, dans son cas, qu'il n'était ni établi ni même allégué qu'elle ait tiré profit de son rôle pour écouter des conversations, ce qui eût été une faute. Si l'appréciation portée par le juge civil sur sa compétence s'impose évidemment à ce stade du litige, cet examen permet de comprendre clairement pourquoi l'immunité de juridiction a été écartée à bon droit, avant d'examiner si la solution pouvait être étendue à l'immunité d'exécution.

La question est plus épineuse. Pas seulement parce que, comme l'observent avec une grande partie de la doctrine les professeurs Batiffol et Lagarde dans leur traité de droit international privé, « L'atteinte portée à la souveraineté d'un État étranger par l'exécution d'un jugement serait plus grave que celle résultant du simple prononcé de ce jugement »⁴⁵. Mais surtout parce que, si la Cour de cassation s'est efforcée de maintenir une cohérence dans l'évolution de la portée des deux immunités, cette convergence connaît inévitablement certaines limites, s'agissant notamment de la nature des biens qui peuvent être saisis pour assurer l'exécution d'un jugement.

La Cour de cassation, qui avait d'abord reconnu un caractère absolu à l'immunité d'exécution s'agissant des possibilités de prendre des mesures affectant le patrimoine de l'État étranger condamné⁴⁶, a amorcé la remise en cause de cette jurisprudence, de façon circonscrite, dans le prolongement des limitations apportées à l'immunité de juridiction, et en liaison avec elles. L'étape la plus marquante de cette évolution a été l'arrêt *Eurodif* du 14 mars 1984⁴⁷ suivi, dans le même sens, d'un deuxième arrêt rendu cinq ans plus tard dans le même

litige⁴⁸). Le premier de ces arrêts, qui vise les « principes de droit international privé régissant les immunités des États étrangers » consacre le principe selon lequel l'immunité peut être écartée lorsque la créance saisie et celle qui sert de cause à la saisie tirent leur origine commune d'une même activité de caractère privé - la définition de l'activité de caractère privé suivant, quant à elle, les critères que nous venons d'examiner s'agissant de l'immunité de juridiction.

Si l'immunité de juridiction se déduit de la nature des actes qui ont donné naissance au litige, l'immunité d'exécution s'apprécie quant à elle en fonction de la destination des biens susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'exécution. En décidant qu'elle est écartée « lorsque le bien saisi a été affecté à l'activité économique ou commerciale relevant du droit privé qui donne lieu à la demande », comme elle l'écrit dans le premier arrêt *Eurodif*, la Cour de cassation s'efforce donc de pousser aussi loin que possible la cohérence des deux immunités.

Cet effort pour mettre en cohérence l'immunité d'exécution et l'immunité de juridiction s'est également manifesté dans les conséquences tirées par le juge judiciaire des conventions d'arbitrage. Après avoir longtemps maintenu la possibilité pour les États d'invoquer leur immunité d'exécution, même dans le cas où ils avaient accepté de se soumettre à l'arbitrage⁴⁹, la Cour de cassation a renversé cette jurisprudence, dans un arrêt du 6 juillet 2000, jugeant qu'un État étranger qui a souscrit une convention d'arbitrage en application du règlement d'arbitrage de la chambre de commerce internationale a implicitement renoncé, ce faisant, à son immunité d'exécution⁵⁰.

Mais pour souhaitable qu'elle soit, la convergence des deux immunités se heurte à des limites. Limites que l'on rencontre, s'agissant des agents diplomatiques, dans la Convention de Vienne, dont l'article 31, après avoir défini le champ des immunités de juridiction, et indiqué que les mêmes critères prévalent pour l'immunité d'exécution, ajoute toutefois que la personne du diplomate et sa demeure sont inviolables. Limite qui se révèle, sous l'empire de la règle coutumière qui régit l'immunité des États, par la difficulté de saisir des biens dont l'affectation principale n'est pas dissociable de l'exercice des missions de souveraineté, alors même qu'ils seraient également utilisés pour l'activité dont le juge du fond a considéré qu'elle n'en relevait pas. Tel est précisément le cas du compte en banque d'une ambassade.

Il serait certes envisageable de considérer que, dès lors que ce compte était utilisé pour rémunérer les salariées licenciées, au bénéfice desquelles ont été rendues les condamnations prononcées par les prudhommes, puis par la cour d'appel - ce que le dossier donne à penser - , il pouvait également être saisi pour permettre l'exécution de ces condamnations, et dans la limite de celles-ci. Ce serait là la prolongation ultime du raisonnement de la Cour de cassation, le compte en banque n'étant certes pas exclusivement affecté à une activité économique et commerciale, mais utilisé également pour celle-ci, et dès lors saisissable dans la limite des engagements inhérents à cette activité.

C'est sans doute la cour d'appel de Paris, dans un arrêt non publié du 15 avril 2010⁵¹ qui a poussé le plus loin ce type de raisonnement. Dans un litige opposant les États-Unis à un jardinier du cimetière militaire de Colleville-sur-mer, dont le licenciement ne pouvait, pour les raisons que nous avons analysées, être couvert par l'immunité de juridiction, les prudhommes avaient condamné les États-Unis à indemniser l'intéressé. La cour a écarté l'immunité d'exécution que les États-Unis opposaient à une saisie du compte utilisé pour payer les dépenses de fonctionnement de la Commission américaine des monuments de guerre (AMBC), organisme dont l'arrêt relève pourtant qu'il n'a pas la personnalité morale, et constitue une émanation directe de l'État américain, au motif que « le contrat de travail relevait de la gestion par l'AMBC de son objet », relevant plus loin qu'il n'était pas insaisissable car « les sommes versées sur ce compte par le gouvernement américain, prises sur les dotations en crédits du Congrès à l'État fédéral, sont destinées aux dépenses de fonctionnement de la Commission, aux achats réalisés en France, ainsi qu'à recevoir des remboursements de TVA et servir de fonds de caisse ». La cour en déduisait « qu'il n'est pas justifié que ce compte ne pouvait être appelé à répondre des condamnations prononcées à l'encontre de l'AMBC en qualité d'employeur. ». Ce système de raisonnement a pour lui la cohérence. Mais outre qu'il

n'a pas été approuvé par la Cour de cassation, et que nous ne sommes pas certains, au regard de sa jurisprudence, qu'il échapperait à sa censure, eu égard au fait que ce compte alimentait le fonctionnement d'un organisme sans personnalité morale, associé à des missions de souveraineté, il ne concernait, malgré tout, que le compte en banque de cette organisation particulière et bien identifiée, distinct de celui de l'ambassade.

La Cour de cassation n'a pas eu, à notre connaissance, à se prononcer sur un cas entièrement topique. À deux reprises au moins, elle a cependant poussé assez loin les restrictions apportées à l'immunité d'exécution : elle a estimé que la République du Congo ne pouvait en revendiquer le bénéfice dans un litige où elle se refusait à s'acquitter de charges de copropriété de logements utilisés pour loger du personnel diplomatique, et où ses biens avaient été saisis⁵², pas plus que la République Fédérale d'Allemagne dans l'affaire *Pereira* précitée du 19 novembre 2008, où étaient en cause des immeubles utilisés pour les œuvres sociales de ses armées, et dans lesquels elle n'avait pas procédé à la réfection d'un mur occasionnant des désordres. Mais la saisie de comptes d'ambassades n'était pas en cause.

Et trois raisons, d'inégale importance, nous poussent à vous proposer de juger qu'une action devant le juge de l'exécution visant à faire saisir le compte de l'ambassade, pour payer les indemnités dues à ses employés, malgré l'immunité opposée par le ministre était dépourvue de toute chance de succès.

La première, et la principale, tient à la fermeté d'une *opinio juris* unanime, exprimée notamment par des arrêts très motivés de cours suprêmes étrangères. Quand elles ont accepté d'envisager cette possibilité, elles ont toujours, et par des raisonnements assez proches, mis en avant la fongibilité des différents types de dépenses effectuées à partir des comptes des ambassades, et fait valoir l'impossibilité de s'immiscer dans leur fonctionnement pour discerner l'affectation exacte des fonds qui s'y trouvaient sans porter, potentiellement, une atteinte au fonctionnement de la mission diplomatique, et, par là, à la souveraineté des États concernés. Elles en ont déduit l'impossibilité de saisir ces comptes sans violer l'immunité d'exécution de l'État concerné, même dans le cas où les sommes dues l'étaient en exécution d'une condamnation relative à une activité dite de gestion, parfois financée par ce compte.

L'arrêt le plus explicite est celui de la Cour constitutionnelle allemande du 13 décembre 1977⁵³, jugeant qu'il serait contraire au droit international coutumier d'exiger de l'État étranger des informations sur les montants détenus sur un compte d'ambassade ou payés à partir de ce compte, et leur destination.

Cette solution est rejointe, avec des nuances de raisonnement qui n'altèrent pas la fermeté de la solution, par une décision du Tribunal constitutionnel espagnol du 1^{er} juillet 1992⁵⁴, relative précisément à une employée licenciée de l'ambassade d'Afrique du Sud qui faisait valoir son droit à un recours effectif, et par la Cour suprême autrichienne⁵⁵.

Dans les pays ayant légiféré de façon précise sur la portée des immunités d'exécution, des solutions convergentes ont été retenues, tant par la Chambre des Lords britanniques dans l'arrêt *Alcom*⁵⁶ - qui fait clairement apparaître le caractère insaisissable du compte de l'ambassade comme une conséquence de l'impossibilité juridique dans laquelle se trouve l'État auprès duquel cette mission diplomatique est placée d'entraver son bon fonctionnement, et fait référence dans ses motifs à l'arrêt de la Cour allemande - que par la Cour du district de Columbia, dans un arrêt considéré comme fixant la jurisprudence fédérale aux États-Unis, *Liberian Eastern Timber Corp v. Government of the Republic of Liberia*, 16 avril 1987.

Cette *opinio juris* est très clairement formée, sans vraie dissonance, et elle suffirait par elle-même à emporter notre conviction. Au soutien de celle-ci, on peut ajouter - c'est notre deuxième point - que l'on retrouve pleinement la ligne directrice de cette interprétation de la règle coutumière dans le texte de la Convention des Nations Unies de 2004. Son article 19, relatif aux « Immunités des États à l'égard des mesures de contrainte postérieures au jugement », énonce qu'« Aucune mesure de contrainte postérieure au jugement, telle que saisie, saisie-arrêt ou saisie-exécution, ne peut être prise contre les biens d'un État en relation

10

avec une procédure intentée devant un tribunal d'un autre État excepté si et dans la mesure où [...] c) 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 [...]. ». Et l'article 21, qui énumère les catégories de biens qui « ne sont notamment pas considérés comme des biens spécifiquement utilisés ou destinés à être utilisés par l'État autrement qu'à des fins de service public non commerciales au sens des dispositions de l'alinéa (c) de l'article 19 », mentionne notamment : « [...] / Les biens, y compris les comptes bancaires, utilisés ou destinés à être utilisés dans l'exercice des fonctions de la mission diplomatique de l'État ou de ses postes consulaires. »

L'intention de codification qui préside à la préparation de cette Convention est clairement révélée par les travaux préparatoires de la Commission de droit international, même s'il appartiendra le moment venu aux juridictions compétentes, et notamment à la CIJ, de dire si la Convention a, aux articles 19 et 21, entièrement codifié la règle coutumière, cette appréciation étant portée article par article. Mais sa rédaction conforte tout de même l'examen qui a été fait de l'*opinio juris* préexistante.

Enfin, on l'a relevé, si aucune juridiction suprême française ne s'est prononcée sur un cas aussi topique que ceux qui ont été tranchés par les cours étrangères, on ne trouve dans leur jurisprudence, et notamment dans celle de la Cour de cassation, qui contrôle le juge civil de l'exécution, aucune décision qui donne à penser que le compte d'une ambassade pourrait être saisi.

Avant de tirer la conclusion de cette analyse, qui ne permet pas d'envisager que les requérantes pussent saisir avec succès le juge de l'exécution, nous voudrions prévenir une ambiguïté possible de raisonnement concernant le terrain même sur lequel la saisie du compte en banque serait refusée en nous arrêtant un instant sur un arrêt important de la cour d'appel de Paris⁽⁵⁷⁾. Cet arrêt juge, dans une affaire relative aux relations de la Fédération de Russie avec une société de négoce international qui lui avait consenti un prêt, que même la renonciation par cet État, dans le contrat de prêt, « à tout droit d'immunité relativement à l'application de la sentence arbitrale rendue à son encontre en relation avec le présent contrat » ne manifestait pas sa volonté non équivoque de renoncer à se prévaloir de l'immunité diplomatique d'exécution et d'accepter qu'une société commerciale puisse, le cas échéant, saisir le compte en banque de son ambassade. Il aurait trouvé sa place dans notre analyse de la jurisprudence s'il n'avait la particularité de se situer sur le terrain de la Convention de Vienne sur les Immunités diplomatiques, et non sur celui de l'immunité coutumière des États. L'arrêt fonde sa solution sur l'article 22, § 3, de cette Convention, qui énonce que « les locaux de la mission, leur ameublement et les autres objets qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la mission, ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie ou mesure d'exécution » et sur son article 25, qui fait obligation à l'État accréditaire « d'accorder toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission ».

Nous avons souligné, en introduction des présentes conclusions, qu'il existe des relations étroites entre les immunités diplomatiques et les Immunités des États, qui se sont développées conjointement. Il peut en résulter, s'agissant précisément du compte en banque d'une ambassade, une certaine porosité de raisonnement s'agissant des règles applicables, que l'on retrouve par exemple dans le raisonnement de la cour américaine que nous avons citée. Mais c'est de la qualité des parties au litige que doit dépendre la règle applicable et quand il s'agit d'un État étranger et non d'un diplomate, c'est bien l'immunité coutumière qui s'applique. La Cour de cassation a d'ailleurs, dans un arrêt de non lieu sévèrement motivé, censuré (pt 3) la confusion opérée sur ce point par la cour d'appel⁽⁵⁸⁾.

Nous pensons donc que les requérantes n'avaient aucune chance d'obtenir gain de cause devant le juge de l'exécution, car l'immunité d'exécution qui leur a été opposée se situe dans le *noyau dur* de la règle coutumière.

Ajoutons pour être complets qu'aucun élément de fait du dossier ne donne à penser qu'une saisie pût être opérée avec succès par le juge de l'exécution sur d'autres biens de l'État du Koweït, qui fussent « *spécifiquement* utilisés ou destinés à être utilisés par l'État autrement

qu'à des fins de service public non commerciales », comme le dit la Convention. Relevons surtout que la Cour de cassation, dont la jurisprudence guide celle du juge de l'exécution, ne semble pas avoir renoncé au critère posé dans l'arrêt *Eurodif* précité, exigeant que le bien saisi ait été « affecté à l'activité économique ou commerciale relevant du droit privé qui donne lieu à la demande », ce qui ne permettrait pas de saisir d'autre bien que le compte de l'ambassade utilisé pour payer les requérantes.

Or la jurisprudence n'exige pas, pour que le lien entre la règle et le préjudice puisse être tenu pour certain, que le requérant ait épuisé les voies de recours imaginables, mais seulement les voies de recours utiles. Nous pensons donc que nous ne sommes pas dans un cas où, comme dans votre décision *Tizon et Millet* (59), l'absence de saisine du juge de l'exécution falsait obstacle à ce que ce lien fût tenu pour direct et certain, mais au contraire dans un cas où, comme dans vos décisions *Consorts Burgat et Susilawati* précitées, cette absence de saisine était sans effet sur le caractère direct et certain du lien entre le préjudice et la règle de droit invoquée.

Si vous jugiez opportun de statuer sur le moyen de cassation tiré de cette erreur de droit commise par le juge du fond, vous devriez donc l'accueillir.

(...)

Document n°18



Legifrance.gouv.fr

LE SERVICE PUBLIC DE LA DIFFUSION DU DROIT

Références

Conseil d'État

N° 329788

Publié au recueil Lebon

Section du Contentieux

M. Michel Thenault, rapporteur
M. Cyril Roger-Lacan, rapporteur public
SCP MASSÉ-DESSEN, THOUVENIN, avocats

lecture du vendredi 14 octobre 2011
REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Texte Intégral

Vu, 1°, sous le n° 329788, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 16 juillet et 16 octobre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Om Hashem D, demeurant au ... ; Mme D demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler l'arrêt n° 07PA02188 du 8 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant d'une part, à l'annulation du jugement n° 0607435, 0607439, 0607440, 0607441, 0607444 du 27 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de sa demande d'indemnisation des préjudices qu'elle a subis du fait de l'impossibilité d'obtenir, en raison du statut de son ancien employeur, l'exécution d'une décision de justice rendue à son profit et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 130 989,77 euros, d'autre part, à ce qu'il soit fait droit à sa demande de première instance ;

2) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête d'appel ;

3) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu, 2°, sous le n° 329 789, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 16 juillet et 16 octobre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Mary Magrat E, épouse F, demeurant chez Mme Ratna Vira G, ... ; Mme F demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler l'arrêt n° 07PA02191 du 8 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant d'une part, à l'annulation du jugement n° 0607435, 0607439, 0607440, 0607441, 0607444 du 27 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de sa demande d'indemnisation des préjudices qu'elle a subis du fait de l'impossibilité d'obtenir, en raison du statut de son ancien employeur, l'exécution d'une décision de justice rendue à son profit et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 130 989,77 euros, d'autre part, à ce qu'il soit fait droit à sa demande de première instance ;

2) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête d'appel ;

3) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....
Vu, 3°, sous le n° 329790, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 16 juillet et 16 octobre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Chérifa B demeurant ... ;

46

Mme B demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler l'arrêt n° 07PA02192 du 8 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant d'une part, à l'annulation du jugement n° 0607435, 0607439, 0607440, 0607441, 0607444 du 27 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de sa demande d'indemnisation du préjudice qu'elle a subi du fait de l'impossibilité d'obtenir, en raison du statut de son ancien employeur, l'exécution d'une décision de justice rendue à son profit et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 130 989,77 euros, d'autre part, à ce qu'il soit fait droit à sa demande de première instance ;

2) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête d'appel ;

3) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu, 4°, sous le n° 329791, le pourvoi sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 16 juillet et 16 octobre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme Ranjanl A demeurant ... ;
Mme A demande au Conseil d'Etat :

1) d'annuler l'arrêt n° 07PA02190 du 8 décembre 2008 par lequel la cour administrative d'appel de Paris a rejeté sa requête tendant d'une part, à l'annulation du jugement n° 0607435, 0607439, 0607440, 0607441, 0607444 du 27 avril 2007 par lequel le tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande tendant à l'annulation de la décision implicite de rejet du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de sa demande d'indemnisation des préjudices qu'elle a subis du fait de l'impossibilité d'obtenir, en raison du statut de son ancien employeur, l'exécution d'une décision de justice rendue à son profit et à la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 130 989,77 euros, d'autre part, à ce qu'il soit fait droit à sa demande de première instance ;

2) réglant l'affaire au fond, de faire droit à sa requête d'appel ;

3) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu le Préambule de la constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Michel Thénault, Conseiller d'Etat-rapporteur ;
- les observations de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de Mme Om Hashem D et autres ;
- les conclusions de M. Cyril Roger-Lacan, rapporteur public ;

La parole ayant été à nouveau donnée à la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de Mme Om Hashem D et autres ;

Considérant que les pourvois visés ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les

47

Joindre pour statuer par une seule décision ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par des arrêts du 3 février 2004, la cour d'appel de Paris a condamné l'Etat du KOWEÏT, ancien employeur, à son ambassade à Paris, de Mmes Om Hashem D, Mary Magrat F, Chérifa B et Ranjani A, à verser à ces dernières des sommes s'élevant respectivement à 101 535,51 euros, 100 033,59 euros, 23 973,51 euros et à 101 511,78 euros, en principal, à titre de rappels de salaires et de diverses indemnités liées à leur licenciement ; que les procédures de saisie attribution par voie d'huisier de justice, diligentées par les Intéressées pour obtenir l'exécution de ces décisions, n'ont pu aboutir en raison de l'immunité d'exécution opposée aux tentatives effectuées sur le compte ouvert par l'ambassade auprès de la Banque Nationale du KOWEÏT et rappelée à l'huisier de justice par lettre du 26 octobre 2006 du ministre des affaires étrangères et européennes ; que Mme D et autres ont alors saisi le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'une demande tendant à la réparation, sur le terrain de la responsabilité sans faute de l'Etat, du préjudice subi par elles du fait de l'impossibilité où elles se sont trouvées d'obtenir l'exécution de ces décisions de justice en raison de l'immunité d'exécution dont bénéficiait leur ancien employeur ; que par des arrêts en date du 8 décembre 2008, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé le rejet de leurs demandes prononcé par un jugement du 27 avril 2007 du tribunal administratif de Paris ; que Mme D et autres se pourvoient en cassation contre ces arrêts ;

Sur le cadre juridique du litige :

Considérant qu'il résulte d'une règle coutumière du droit public international que les Etats bénéficient par principe de l'immunité d'exécution pour les actes qu'ils accomplissent à l'étranger ; que cette immunité fait obstacle à la saisie de leurs biens, à l'exception de ceux qui ne se rattachent pas à l'exercice d'une mission de souveraineté ;

Considérant qu'en vertu du quatorzième alinéa du Préambule de la constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, " la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international " ; que l'article 1er de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution prévoit que l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution ; qu'il en résulte que la règle coutumière du droit public international d'immunité d'exécution des Etats, qui n'est écartée ni par cette loi ni par aucune autre disposition législative, s'applique dans l'ordre juridique interne ; que la responsabilité de l'Etat est, par suite, susceptible d'être recherchée, sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, dans le cas où son application entraîne un préjudice grave et spécial ;

Sur les arrêts de la cour :

Considérant, en premier lieu, que pour juger que Mme D et autres ne pouvaient se prévaloir d'un préjudice spécial de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers elles sur le fondement de la responsabilité sans faute du fait de l'application de la règle coutumière du droit public international précédemment indiquée, la cour administrative d'appel de Paris a relevé que les requérantes ne pouvaient ignorer, lors de la conclusion de leur contrat de travail, la qualité d'Etat étranger de leur employeur, l'Etat du KOWEÏT, et par suite, les immunités de juridiction et d'exécution dont celui-ci pouvait bénéficier ; qu'il résulte de l'arrêt de la cour d'appel de Paris que la loi française est applicable aux contrats de travail des Intéressées, qui sont exécutés sur le territoire français ; 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, à l'exécution et à la rupture de son contrat de travail ; que parmi ces dispositions, figurent celles permettant le recouvrement, même contrairement, des créances salariales du salarié sur son employeur en contrepartie du travail effectué et des indemnités pouvant résulter de la rupture de ce contrat par l'employeur ; que par suite, en opposant à Mme D et autres l'exception du risque accepté au motif qu'elles ne pouvaient ignorer la qualité d'Etat souverain de leur employeur et l'immunité d'exécution dont ce dernier pouvait le cas échéant bénéficier en vertu de la règle coutumière rappelée ci-dessus, la cour administrative d'appel a entaché ses décisions d'une erreur de droit ;

Considérant, en second lieu, que pour écarter l'existence d'un préjudice spécial de nature à engager la responsabilité de l'Etat envers les requérantes, la cour administrative d'appel a également relevé que la généralité de la règle coutumière du droit public international mentionnée ci-dessus et le nombre de personnes auxquelles elle peut s'appliquer font obstacle à ce que les préjudices allégués puissent être regardés comme revêtant un caractère spécial ; qu'il appartenait toutefois aux juges du fond de retenir, pour apprécier le caractère spécial des préjudices invoqués, outre la portée de la règle coutumière en cause, le nombre connu ou estimé de victimes de dommages analogues à ceux subis par les personnes qui en demandaient réparation ; que par suite, la cour a commis une erreur de droit en jugeant que les préjudices subis par Mme D et autres ne pouvaient être regardés comme revêtant un caractère spécial ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les requérantes sont fondées à demander l'annulation des arrêts attaqués ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de régler les affaires au fond en application des dispositions de l'article L. 821-2 du code de justice administrative ;

Sur le règlement au fond :

Considérant, d'une part, qu'il ne résulte ni de la règle coutumière du droit public international de l'immunité

d'exécution des Etats étrangers ni d'aucune disposition législative que soit exclue l'indemnisation par l'Etat des préjudices invoqués nés de l'application de cette règle ;

Considérant, d'autre part, qu'il résulte de l'instruction qu'en regard au montant des sommes en cause et à la situation des requérantes, le préjudice invoqué par chacune d'entre elles revêt un caractère de gravité de nature à ouvrir droit à indemnisation ; que compte tenu du faible nombre des victimes d'agissements analogues imputables à des ambassades d'Etats étrangers, sur le territoire français, les préjudices dont elles se prévalent peuvent être regardés comme présentant un caractère spécial et, dès lors, comme ne constituant pas une charge incombant normalement aux requérantes ; que par ailleurs, la circonstance que leur employeur soit un Etat étranger, qui comme tel bénéficie d'immunités, ne peut faire obstacle à la reconnaissance du caractère spécial de leur préjudice, les requérantes ne pouvant, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, être réputées avoir par avance accepté le risque résultant de la méconnaissance par leur employeur des dispositions d'ordre public applicables à la conclusion, à l'exécution et à la rupture de leur contrat de travail ni, par suite, avoir renoncé aux dispositions permettant le recouvrement, même contraint, de leurs créances salariales sur cet employeur en contrepartie du travail effectué et des indemnités pouvant résulter de la rupture de ce contrat par l'employeur ;

Considérant, enfin, qu'il résulte également de l'instruction que si Mme D et autres, qui n'ont pu obtenir de leur ancien employeur, l'Etat du Koweït, l'exécution des décisions de justice le condamnant au versement des sommes dont il est redevable au titre des salaires et de diverses indemnités dues à raison de leur licenciement, n'ont pas saisi le juge de l'exécution, cette abstention ne saurait être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme les ayant privées d'une chance sérieuse de recouvrer leur créance, alors que l'immunité d'exécution a été opposée par l'Etat du Koweït aux procédures de saisie attribution qu'elles avaient engagées sur un compte en banque de l'ambassade qui, utilisé pour le paiement des salaires de ses employés, participait à l'accomplissement de l'ensemble des fonctions de la mission diplomatique koweïtienne et n'était ainsi pas dissociable de l'exercice par cet Etat de ses missions de souveraineté ; que par suite, les préjudices dont se prévalent Mme D et autres doivent être également regardés comme présentant un caractère certain ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que Mme D et autres sont fondées à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a jugé que les conditions d'engagement de la responsabilité de l'Etat à leur égard sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques n'étaient pas remplies et à demander, en conséquence, l'annulation du jugement attaqué du 27 avril 2007 en tant qu'il a statué sur leurs demandes ;

Sur les indemnités :

En ce qui concerne le principal :

Considérant qu'il sera fait une exacte appréciation du montant des indemnités dues aux requérantes en condamnant l'Etat à leur verser les sommes qui avaient été accordées à chacune d'entre elles par le conseil de prud'hommes de Paris et par la cour d'appel de Paris et correspondant au montant des salaires et des indemnités dus par l'Etat du Koweït ; qu'il y a lieu, en revanche, d'exclure de ces montants les sommes correspondant au montant de l'astreinte prononcée aux fins de remise par cet Etat de documents sociaux ; que les montants ainsi déterminés s'élèvent aux sommes de 101 535,51 euros, 100 033,59 euros, 23 973,51 euros et 101 511,78 euros au profit respectivement de Mmes D, F, B et E ; que ces montants doivent être augmentés des intérêts au taux légal qui ont couru de plein droit, calculés dans les conditions fixées par les jugements du conseil de prud'hommes et les arrêts de la cour d'appel de Paris susmentionnés jusqu'à la date de la demande des requérantes d'indemnisation par l'Etat ; que chacun de ces montants doit en outre être augmenté de la somme de 1 500 euros accordée par ladite cour au titre de l'article 700 du nouveau code de procédure civile, sur laquelle les intérêts légaux sont dus à compter du 3 février 2004, date des arrêts de la cour et ce, jusqu'à la date de leur demande d'indemnisation par l'Etat ;

En ce qui concerne les intérêts :

Considérant que Mme D et autres ont droit aux intérêts au taux légal afférents à l'indemnité en principal calculée comme il est dit ci-dessus, à compter de la date de la réception de leur demande d'indemnité par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, soit le 10 février 2006 ;

En ce qui concerne les intérêts des intérêts :

Considérant qu'en vertu de l'article 1154 du code civil, lorsqu'ils sont dus au moins pour une année entière, les intérêts échus des capitaux peuvent produire des intérêts ; que pour l'application de ces dispositions, la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond ; que Mme D et autres ont demandé la capitalisation des intérêts dans leur réclamation préalable présentée à l'administration le 10 février 2006, puis formulé des conclusions à fin de capitalisation devant le tribunal administratif ; que leur demande de capitalisation prend dès lors effet à compter du 10 février 2007, date à laquelle les intérêts étaient dus pour une année entière ; qu'il y a lieu de faire droit à ces demandes tant à cette date qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à chacune des requérantes de la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1er : Les arrêts n° 07PA02188, n° 07PA02191, n° 07PA02192 n° 07PA02190 de la cour administrative d'appel de Paris du 8 décembre 2008 et le jugement du tribunal administratif de Paris du 27 avril 2007 n° 0607435, 0607439, 0607440, 0607441, 0607444, en tant qu'il statue sur les demandes de Mmes D, F, B et E, sont annulés.

Article 2 : L'Etat est condamné à verser les sommes de 101 535,51 euros, 100 033,59 euros, 23 973,51 euros et 101 511,78 euros au profit, respectivement de Mmes D, F, B et E augmentées des intérêts au taux légal calculés dans les conditions fixées par les jugements du conseil de prud'hommes et les arrêts de la cour d'appel de Paris et, à chacune des requérantes, la somme de 1 500 euros sur laquelle les intérêts légaux sont dus, à compter du 3 février 2004. Les intérêts échus à la date du 10 février 2007, puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date, seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 3 : L'Etat versera à Mmes D, F, B et E la somme de 3 000 euros chacune, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mme Om Hashem D, à Mme Mary Magrat F, à Mme Chérifa B, à Mme Ranjani A, au ministre des affaires étrangères et européennes et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE VERSAILLES

.....

N° 11VE04269

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

██████████

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 30 janvier 2012

Le juge des référés
de la Cour administrative d'appel de Versailles,

Vu la requête, enregistrée le 22 décembre 2011 sous le numéro 11-4269, présentée pour ██████████
██████████, demeurant 1, rue Henri Poincaré, Résidence Edelweiss, à Asnières-sur-Seine (92600), par Me ██████████
██████████, avocat ; ██████████ demande à la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 1102185 en date du 29 novembre 2011 par laquelle le président du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa demande tendant à la condamnation de l'Etat à lui verser, à titre de provision, la somme de 28 150,47 euros, majorée des intérêts au taux légal, en raison du rejet implicite par le préfet des Hauts-de-Seine de sa demande d'indemnisation des préjudices subis du fait de l'impossibilité d'obtenir l'exécution d'une décision de justice rendue à son profit ;

2°) statuant à nouveau, de condamner l'Etat à lui verser une provision d'un montant de 28 150,47 euros majorée des intérêts au taux légal ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 4 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ainsi que les entiers dépens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article R. 541-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 541-1 du code de justice administrative : « Le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut, même d'office, subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie » ;

Considérant que M. ██████████, qui était employé, depuis le 23 février 1993, par l'ambassade du Nigeria à Paris en qualité de secrétaire attaché à la comptabilité, a fait l'objet d'un licenciement intervenu le 25 avril 2001 ; que, par un jugement en date du 10 décembre 2001, le conseil de prud'hommes de Paris a condamné l'Etat nigérian, ancien employeur de M. ██████████, à lui verser, d'une part, une indemnité de 15 458,33 euros à titre de dommages-intérêts du fait de la rupture abusive de son contrat de travail qui le liait à l'ambassade du Nigeria à Paris et, d'autre part, une indemnité de 14 148,17 euros au titre des congés payés, de la prime de vacances, du 13^{ème} mois et de la prime d'ancienneté ; que, par un arrêt en date du 19 janvier 2006, la Cour d'appel de Paris a confirmé la condamnation de l'Etat nigérian au titre des dommages-intérêts et a porté le montant total des diverses indemnités susmentionnées à la somme de 12 692,14 euros ; que l'Etat nigérian ne s'est pas acquitté des sommes dues en application de la décision de justice précitée ; que, par un jugement en date du 16 septembre 2009, le juge de l'exécution du tribunal de grande instance de Paris, saisi par l'intéressé, a

rejeté ses demandes tendant à ce qu'il soit statué sur l'entrave à l'exécution de l'arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 19 janvier 2006 du fait de l'immunité de l'Etat étranger et à ce qu'une saisie-attribution soit pratiquée à l'encontre de l'Etat nigérian ; que le préfet des Hauts-de-Seine a implicitement rejeté la demande en date du 16 novembre 2010 par laquelle M. [REDACTED] a sollicité de l'Etat français l'indemnisation du préjudice subi du fait de l'impossibilité d'obtenir l'exécution de l'arrêt d'appel précité ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'eu égard au montant des sommes en cause et à la situation du requérant, le préjudice invoqué par M. [REDACTED] revêt un caractère de gravité de nature à ouvrir droit à indemnisation ; que compte tenu du faible nombre des victimes d'agissements analogues imputables à des diplomates présents sur le territoire français, le préjudice dont il se prévaut peut être regardé comme ne constituant pas une charge incombant normalement à l'intéressé ; qu'il résulte également de l'instruction que M. [REDACTED] qui n'a pu obtenir de son ancien employeur l'exécution des décisions de justice le condamnant au versement des sommes dont il est redevable au titre des diverses indemnités dues au requérant, a saisi le juge de l'exécution qui a rejeté ses demandes tendant à ce qu'il soit statué sur l'entrave à l'exécution de l'arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 19 janvier 2006 du fait de l'immunité de l'Etat étranger et à ce qu'une saisie-attribution soit pratiquée à l'encontre de l'Etat nigérian ; que, dès lors, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, compte tenu de l'impossibilité pour le requérant d'obtenir l'exécution de la décision juridictionnelle rendue à son profit, de condamner l'Etat à verser à ce dernier une provision d'un montant global de 10 000 euros, tous intérêts inclus, l'obligation dont il se prévaut devant, en l'état de l'instruction, être regardée comme présentant le caractère d'une obligation non sérieusement contestable à hauteur de ce montant ; que, toutefois, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de subordonner le versement de la provision de 10 000 euros à la constitution préalable par l'intéressé d'une garantie bancaire d'un montant correspondant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. [REDACTED] est fondé à soutenir que c'est à tort que, par l'ordonnance attaquée, le juge des référés du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa demande tendant au versement d'une provision en application des dispositions précitées ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, par application de ces dispositions, de condamner l'Etat à verser à M. [REDACTED] une somme de 1 000 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

ORDONNE

Article 1^{er} : L'ordonnance n° 1102185 du 29 novembre 2011 du président du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise est annulée.

Article 2 : L'Etat versera à titre provisionnel une somme de 10 000 euros, tous intérêts inclus, à [REDACTED].

Article 3 : Le versement de la provision de 10 000 euros, tous intérêts inclus, prévu à l'article 2 de la présente ordonnance, est subordonné à la justification par M. [REDACTED] de l'obtention d'une garantie bancaire correspondant au montant de cette provision.

Article 4 : L'Etat versera la somme de 1 000 euros à M. [REDACTED] en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête susvisée de M. [REDACTED] est rejeté.

Article 6 : La présente ordonnance sera notifiée à M. [REDACTED] au garde des sceaux, ministre de la justice, et au ministre des affaires étrangères et européennes. Copie en sera adressée au préfet des Hauts-de-Seine.

Argumentaire

Eléments de contexte

Le 14 octobre 2011, le Conseil d'Etat a rendu une décision qui conduit à faire supporter par l'Etat l'indemnisation du licenciement fautif de quatre employés de l'Ambassade du Koweït dès lors que celle-ci ne s'est pas acquittée de l'obligation financière mise à sa charge par les jugements du Conseil de prud'hommes et les arrêts de la Cour d'appel de Paris.

Le Conseil d'Etat a estimé que la responsabilité sans faute de l'Etat était engagée sur le fondement du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, du fait de l'application de la norme de droit international coutumier selon laquelle les Etats ainsi que leurs biens bénéficient par principe de l'immunité d'exécution pour les actes qu'ils accomplissent à l'étranger. Le Conseil d'Etat a ainsi conclu à l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice allégué par les requérantes et l'application du droit international coutumier et considéré que le préjudice subi est, en l'espèce, spécial, anormal et certain.

L'Etat est, en conséquence, condamné à verser les sommes de 101 535,51 €, 100 033,59 €, 23 973,51 € et 101 511,78 € au profit, respectivement de Mmes Saleh, Hemeratna, Malou et Hetti Arachige, augmentées des intérêts au taux légal calculés dans les conditions fixées par les jugements du Conseil de prud'hommes et les arrêts de la Cour d'appel de Paris, et à chacune des requérantes, la somme de 1500 € sur laquelle les intérêts légaux sont dus, à compter du 3 février 2004. A cela, il faut ajouter 3000 € pour chacune des requérantes au titre des frais irrépétibles.

Cette décision emporte des conséquences financières imprévues et particulièrement coûteuses pour le budget du Département du fait de l'accumulation de tels contentieux (cf., également, CE, 11 février 2011, *Susilawati c/ MAEE*, n° 325253 ; CAA, Versailles, 30 janvier 2012, *Ouma c/ Garde des Sceaux* : dans une espèce similaire à l'affaire *Saleh*, alors que le fond n'a pas été jugé, ordonnance de référé accordant une provision au requérant).

Cette nouvelle affaire, sans préjudice d'autres à venir, requiert de régler la question de l'imputation budgétaire des indemnisations.

Le Département a toujours rappelé que la charge financière induite par ces contentieux ne saurait lui incomber au seul motif que le contentieux ou résulte de l'application d'une convention internationale et/ou du droit international coutumier relatif aux immunités de l'Etat.

Le Ministère des affaires étrangères et européennes souhaiterait en conséquence que cette question puisse être examinée rapidement lors d'une réunion interministérielle présidée par Matignon.

Eléments d'argumentaire

Il convient de rappeler que la règle de l'immunité bénéficie également à l'Etat français dans son ensemble. Chacun a intérêt au maintien de cette règle.

L'immunité reconnue au Koweït est celle là même dont bénéficie la France à l'étranger. La règle de l'immunité de l'Etat procède, en effet, du principe de l'égalité souveraine des Etats qui est l'un des principes fondamentaux de l'ordre juridique international.

Cette règle permet ainsi de faire échapper l'Etat français à l'action des juridictions d'un Etat étranger (immunité de juridiction) ainsi qu'à toute mesure de contrainte ou d'exécution forcée de la part de celui-ci (immunité d'exécution).

La règle de l'immunité bénéficie à toutes les composantes de l'Etat (les divers organes du gouvernement et leurs représentants ainsi que les établissements ou organismes d'Etat dès lors que ces derniers sont habilités à accomplir et accomplissent effectivement des actes dans l'exercice de l'autorité souveraine de l'Etat).

Exemples :

- *la Banque de France*

En l'espèce, le tribunal de district de Columbia a délivré à Washington, le 7 octobre 2010, à M. Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, une injonction (*sub poena*) à comparaître le 9 novembre 2010 pour produire un témoignage et des documents dans le cadre des procédures menées par des créanciers de l'Argentine contre les banques, y compris des banques centrales, susceptibles de détenir des fonds au nom de la République Argentine ou de la banque centrale d'Argentine.

La France a demandé au Département d'Etat afin de faire valoir auprès de la juridiction les immunités dont bénéficie la Banque de France ainsi que son gouverneur en application du droit international coutumier et du *Foreign Sovereign Immunities Act* (FSIA) du 21 octobre 1976.

La Banque de France étant une émanation de l'Etat français qui accomplit des actes qui relèvent de l'exercice de prérogatives de puissance publique, elle bénéficie, en conséquence, des immunités de l'Etat étranger en application du droit international coutumier, codifié par la Convention des Nations Unies du 2 décembre 2004 sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, et du FSIA.

Le gouverneur n'était donc pas tenu d'exécuter cette injonction.

A la suite de cette démarche, les plaignants ont retiré leur *sub poena*.

- *la Caisse des dépôts et consignations & la SNCF (affaire Freund)*

Dans cette affaire, vingt-six anciens déportés ou ayant droit de déportés ont introduit une action collective contre l'Etat français, la SNCF et la Caisse des dépôts et consignations devant les juridictions américaines, afin d'obtenir des dommages-intérêts compensatoires et punitifs à raison des confiscations illégales de biens et avoirs, intervenues dans le cadre des déportations pendant la Seconde guerre mondiale.

Par une décision du 19 décembre 2008, le tribunal district sud de New York s'est déclaré matériellement incompétent pour statuer sur la requête, en reconnaissant l'immunité de juridiction de l'Etat français et de ses démembrements sur le fondement de la loi américaine

(FSIA). Selon cette loi, les Etats étrangers sont présumés bénéficier de l'immunité de juridiction devant les tribunaux des Etats-Unis, sauf exceptions prévues par la loi. Ainsi, le FSIA permet exceptionnellement d'écarter l'immunité des Etats étrangers dans le cadre de certaines requêtes liées à des spoliations de biens commises en violation du droit international. Cette exception n'était cependant pas applicable en l'espèce.

Cette immunité reconnue aux Etats étrangers en droit américain bénéficie également aux subdivisions politiques de l'Etat et aux personnes morales de droit public qu'il contrôle, étant précisé que la forme de l'entité en question doit être appréciée à la date de l'introduction de la requête et non au moment de la survenance du préjudice allégué. Dans la décision du 19 décembre 2008, la SNCF et la CDC ont ainsi bénéficié de l'immunité de l'Etat français, en leur qualité de « personnes morales de droit public ».

TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CERGY-PONTOISE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 1102272

M. [REDACTED] c/Ministre des affaires
étrangères et européennes

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bréchet
Rapporteur

Le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise

(3^{ème} chambre)

Mme Housset
Rapporteur public

Audience du 29 février 2012
Lecture du 15 mars 2012

Code PCJA : 60-01-02-01-01-01
Code de publication : C+

Vu la requête, enregistrée le 15 mars 2011 au greffe du tribunal, présentée pour M. [REDACTED],
demeurant résidence Edelweis, 1 rue Henri Poincaré à Asnières-sur-Seine, par Me de La Brosse, avocat ; M. [REDACTED]
demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision née du silence gardé par le préfet des Hauts-de-Seine sur sa demande tendant à
la réparation du préjudice qu'il a subi du fait de l'impossibilité à laquelle il s'est heurté pour obtenir l'exécution de
l'arrêt de la cour d'appel de Paris rendu à son profit ;

2°) de condamner l'État à lui verser une somme de 28 150,47 euros, assortie des intérêts au taux légal à
compter du 19 janvier 2006, ainsi que des intérêts des intérêts ;

3°) de mettre à la charge de l'État le versement de la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de
l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu l'ordonnance n° 11VE04269 du 30 janvier 2012 condamnant l'État à verser à M. [REDACTED] à titre
provisionnel une somme de 10 000 euros, tous intérêts inclus ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu le Préambule de la constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 29 février 2012 :

- le rapport de M. Bréchet, rapporteur ;
- et les conclusions de Mme Housset, rapporteur public ;

Considérant que M. [REDACTED], qui était employé, depuis le 23 février 1993, par l'ambassade de la République fédérale du Nigeria à Paris en qualité de secrétaire attaché à la comptabilité, a fait l'objet d'un licenciement intervenu le 25 avril 2001 ; que, par un jugement en date du 10 décembre 2001, le conseil de prud'hommes de Paris a condamné l'État nigérian, ancien employeur de M. [REDACTED], à lui verser, d'une part, une indemnité de 15 458,33 euros à titre de dommages-intérêts du fait de la rupture abusive de son contrat de travail qui le liait à l'ambassade du Nigeria à Paris et, d'autre part, une indemnité de 14 148,17 euros au titre des congés payés, de la prime de vacances, du treizième mois et de la prime d'ancienneté ; que, par un arrêt en date du 19 janvier 2006, la cour d'appel de Paris a confirmé la condamnation de l'État nigérian au titre des dommages-intérêts et a porté le montant total des diverses indemnités susmentionnées à la somme de 12 692,14 euros ; que l'État nigérian ne s'est pas acquitté des sommes dues en application de la décision de justice précitée ; que, par un jugement en date du 16 septembre 2009, le juge de l'exécution du tribunal de grande instance de Paris, saisi par l'intéressé, a rejeté ses demandes tendant à ce qu'il soit statué sur l'entrave à l'exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Paris en date du 19 janvier 2006 du fait de l'immunité de l'État étranger et à ce qu'une saisie-attribution soit pratiquée à l'encontre de l'État nigérian ; que le préfet des Hauts-de-Seine a implicitement rejeté la demande en date du 16 novembre 2010 par laquelle M. [REDACTED] a sollicité de l'État français l'indemnisation du préjudice qu'il a subi du fait de l'impossibilité d'obtenir l'exécution de l'arrêt d'appel précité ; que M. [REDACTED] demande la condamnation de l'État à lui verser la somme de 28 150,47 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 19 janvier 2006, ainsi que des intérêts des intérêts, en réparation du préjudice qu'il a subi du fait de l'impossibilité à laquelle il s'est heurté pour obtenir l'exécution de l'arrêt de la cour d'appel de Paris rendu à son profit ;

Sur le cadre juridique du litige :

Considérant qu'il résulte d'une règle coutumière du droit public international que les États bénéficient par principe de l'immunité d'exécution pour les actes qu'ils accomplissent à l'étranger ; que cette immunité fait obstacle à la saisie de leurs biens, à l'exception de ceux qui ne se rattachent pas à l'exercice d'une mission de souveraineté ;

Considérant qu'en vertu du quatorzième alinéa du Préambule de la constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, « la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international » ; que l'article 1^{er} de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution prévoit que l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution ; qu'il en résulte que la règle coutumière du droit public international d'immunité d'exécution des États, qui n'est écartée ni par cette loi ni par aucune autre disposition législative, s'applique dans l'ordre juridique interne ; que la responsabilité de l'État est, par suite, susceptible d'être recherchée, sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques, dans le cas où son application entraîne un préjudice grave et spécial ;

Sur la responsabilité sans faute de l'État :

Considérant qu'il résulte de l'arrêt de la cour d'appel de Paris que la loi française est applicable au contrat de travail de M. [REDACTED] qui a été exécuté sur le territoire français ; 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, à l'exécution et à la rupture de son contrat de travail ; que parmi ces dispositions, figurent celles permettant le recouvrement, même contraint, des créances salariales du salarié sur son employeur en contrepartie du travail effectué et des indemnités pouvant résulter de la rupture de ce contrat par l'employeur ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'en regard au montant des sommes en cause et à la situation du requérant, le préjudice invoqué par M. [REDACTED] revêt un caractère de gravité de nature à ouvrir droit à indemnisation ; que compte tenu du faible nombre des victimes d'agissements analogues imputables à des ambassades d'États étrangers sur le territoire français, le préjudice dont il se prévaut peut être regardé comme présentant un caractère spécial et, dès lors, comme ne constituant pas une charge incombant normalement à

l'intéressé ; que, par ailleurs, la circonstance que son employeur soit un État étranger, qui comme tel bénéficie d'immunités, ne peut faire obstacle à la reconnaissance du caractère spécial de son préjudice, le requérant ne pouvant, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, être réputé avoir par avance accepté le risque résultant de la méconnaissance par son employeur des dispositions d'ordre public applicables à la conclusion, à l'exécution et à la rupture de son contrat de travail ni, par suite, avoir renoncé aux dispositions permettant le recouvrement, même contraint, de leurs créances salariales sur cet employeur en contrepartie du travail effectué et des indemnités pouvant résulter de la rupture de ce contrat par l'employeur ;

Considérant, enfin, qu'il résulte également de l'instruction que M. [REDACTED], qui n'a pu obtenir de son ancien employeur, la République fédérale du Nigeria, l'exécution des décisions de justice la condamnant au versement des sommes dont elle est redevable au titre des salaires et de diverses indemnités dues à raison de son licenciement, a été débouté le 16 septembre 2009 par le juge de l'exécution du tribunal de grande instance de Paris de sa demande d'exécution de l'arrêt rendu le 19 janvier 2006 au motif qu'il s'était contenté de délivrer un commandement de payer sans diligenter une voie d'exécution ; que, toutefois, M. [REDACTED] a sollicité à de nombreuses reprises l'État nigérian afin d'obtenir l'exécution des décisions de justice précitées ; qu'il a également demandé, par courriers en date du 18 mai 2006, 26 juin 2006, 18 septembre 2006, 8 décembre 2006, l'intervention auprès de l'ambassade du Nigeria en France du ministre des affaires étrangères et européennes, qui a adressé deux notes à ladite ambassade le 22 mai et le 19 décembre 2006 ; que toutes ces demandes sont restées sans réponse ; que M. [REDACTED] a enfin chargé un huissier de justice de l'exécution de l'arrêt, qui a délivré le 23 janvier 2009 un commandement de payer à la République fédérale du Nigeria mais a refusé d'engager une tentative d'exécution par voie de saisie en raison de l'immunité d'exécution dont bénéficie l'État nigérian ; que, dès lors, la circonstance que M. [REDACTED] se soit abstenu d'engager une telle tentative d'exécution et qu'il n'ait jamais invoqué le principe du caractère relatif de l'immunité d'exécution ne saurait être regardée, dans les circonstances de l'espèce, comme l'ayant privé d'une chance sérieuse de recouvrer sa créance ; que, par suite, le préjudice dont se prévaut M. [REDACTED] doit être regardé comme présentant un caractère certain ;

Sur les indemnités dues au requérant :

En ce qui concerne le principal :

Considérant qu'il sera fait une exacte appréciation du montant de l'indemnité due au requérant en mettant à la charge de l'État le versement de la somme qui lui a été accordée par la cour d'appel de Paris et correspondant, d'une part, aux dommages-intérêts du fait de la rupture abusive de son contrat de travail qui le liait à l'ambassade du Nigeria à Paris et, d'autre part, à une indemnité au titre des congés payés, de la prime de vacances, du treizième mois et de la prime d'ancienneté ; que les montants ainsi déterminés s'élèvent aux sommes de 15 458,33 euros et de 12 692,14 euros ; que ces montants doivent être augmentés des intérêts au taux légal qui ont couru de plein droit, calculés dans les conditions fixées par le jugement du conseil de prud'hommes et l'arrêt de la cour d'appel de Paris susmentionnés, jusqu'à la date de la demande du requérant d'indemnisation par l'État ; qu'il résulte par ailleurs de l'instruction que, par une ordonnance en date du 30 janvier 2012, le juge des référés de la cour administrative d'appel de Versailles a mis à la charge provisionnelle de l'État le versement à M. [REDACTED] d'une somme de 10 000 euros ; que, dès lors, le montant total des indemnités au principal mises à la charge de l'État s'élève à la somme de 28 150,47 euros, sous réserve de la déduction des sommes déjà versées à titre provisionnel ;

En ce qui concerne les intérêts :

Considérant que M. [REDACTED] a droit aux intérêts au taux légal afférents à l'indemnité en principal calculée comme il est dit ci-dessus, à compter de la date de la réception de sa demande d'indemnité par le préfet des Hauts-de-Seine, soit le 16 novembre 2010, et ce, jusqu'à la date du versement éventuel d'une indemnité provisionnelle en ce qui concerne le montant de cette provision ;

En ce qui concerne les intérêts des intérêts :

Considérant que, conformément aux dispositions de l'article 1154 du code civil, la capitalisation des intérêts peut être demandée à tout moment devant le juge du fond, même si, à cette date, les intérêts sont dus depuis moins d'une année ; qu'en ce cas, cette demande ne prend toutefois effet qu'à la date à laquelle, pour la première fois, les intérêts sont dus pour une année entière ;

Considérant que la capitalisation des intérêts a été demandée par M. [REDACTED] le 15 mars 2011 ; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande à compter du 16 novembre 2011, date à laquelle était due, pour la première fois, une année d'intérêts, ainsi qu'à chaque échéance annuelle à compter de cette date ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation » ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État le versement à M. [REDACTED] de la somme de 1 500 euros au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

Article 1^{er} : L'État (ministre des affaires étrangères et européennes) versera à M. [REDACTED] la somme de 28 150,47 euros (vingt-huit mille cent cinquante euros et quarante-sept centimes), sous réserve des sommes qu'il a éventuellement déjà versées à titre provisionnel. Cette somme sera augmentée des intérêts au taux légal à compter du 16 novembre 2010. Les intérêts échus à la date du 16 novembre 2011 puis à chaque échéance annuelle à compter de cette date seront capitalisés à chacune de ces dates pour produire eux-mêmes intérêts.

Article 2 : L'État (ministre des affaires étrangères et européennes) versera à M. [REDACTED] la somme de 1 500 euros (mille cinq cents euros) au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. [REDACTED] et au ministre des affaires étrangères et européennes.

