

Responsabilité de l'Etat du fait des conventions internationales

Conseil d'Etat

1ère et 6ème sous-sections réunies

29 décembre 2004

n° **262190**

Sommaire :

1) 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

a) 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

b) 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.

2) Pour statuer sur le terrain de la responsabilité sans faute, le juge se borne à prendre acte de l'entrée en vigueur dans l'ordre interne des stipulations en cause, sans s'interroger, tout au moins d'office, sur leur irrégularité éventuelle.

3) L'accord sous forme d'échanges de lettres signé le 13 juillet 1989 entre les gouvernements français et ivoirien et modifiant l'accord de coopération en matière de justice signé le 24 avril 1961 entre la République française et la République de Côte d'Ivoire a eu pour effet de priver les requérants, qui avaient obtenu gain de cause en première instance devant différents conseils de prud'hommes, 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. 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. Le préjudice invoqué revêt un caractère de gravité de nature à ouvrir droit à indemnisation et un caractère spécial. Dès lors, la responsabilité de l'Etat se trouve engagée, à l'égard des requérants, sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques.

Texte intégral :

1ère et 6ème sous-sections réunies 29 décembre 2004

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 € 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 € 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 Boulouis, 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 avaient 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 avaient 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 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 € à chacun des requérants au titre des frais exposés

par eux et non compris dans les dépens ;

Décide :

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 €, à M. P une indemnité de 213 044 €, à M. Q une indemnité de 159 095 €, à M. R une indemnité de 388 045 €, à M. AM une indemnité de 149 911 €, à M. T une indemnité de 156 507 €, à M. N une indemnité de 132 722 €, à M. U une indemnité de 340 007 €, à M. W une indemnité de 109 760 €, à M. X une indemnité de 131 900 €, à M. O une indemnité de 237 136 €, à M. Z une indemnité de 277 605 €, à M. AA une indemnité de 127 819 €, à M. AB une indemnité de 162 056 €, à M. AC une indemnité de 137 204 €, à M. AD une indemnité égale de 202 960 €, à M. AE une indemnité de 322 518 €, à M. AF une indemnité de 291 300 €, à M. AG une indemnité de 74 968 €, à M. AH une indemnité égale de 123 202 €, à M. AI une indemnité de 133 330 €, à M. AJ une indemnité de 131 651 €, à M. AK une indemnité de 247 740 €, à M. AL une indemnité de 273 628 €, à M. J une indemnité de 135 361 €, à M. K une indemnité de 316 007 €, à M. AN une indemnité de 161 238 €, à M. M une indemnité de 150 711 €, à M. V une indemnité égale de 186 110 €. 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 €, à M. B une indemnité de 74 474 €, à M. C une indemnité de 74 459 €, à M. I une indemnité de 38 598 €, à M. E une indemnité de 110 639 €, à M. H une indemnité de 70 113 €, à M. F une indemnité de 65 488 €, à M. D une indemnité de 107 625 €, à M. G une indemnité de 94 699 €. 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 € 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.

Publié au Recueil Lebon

Degré de la procédure : Cassation CAA

Type de recours : Plein contentieux

Jurisprudence citée : Cf. Assemblée, 30 mars 1966, Compagnie d'énergie radio-électrique, p. 257 ; Section, 29 octobre 1976, Ministre des affaires étrangères c/ Consorts Burgat, p. 452

Comp. sur ce point Section, 13 juillet 1979, SA Coparex, p. 320 ; Rappr. Assemblée, 18 décembre 1998, SARL du parc d'activités de Blotzheim et SCI Haselaecker, p. 483.

Composition de la juridiction : M. Stirn, Président, M. Nicolas Boulouis, Rapporteur, M. Stahl, Commissaire du gouvernement, SCP MASSE-DESSEN, THOUVENIN ; LUC-THALER

Dalloz jurisprudence © Editions Dalloz 2011