

La responsabilité de l'Etat du fait des conventions internationales

Conclusions sur Conseil d'Etat, Section, 29 décembre 2004, *Almayrac et autres* 📄

Jacques-Henri Stahl, Maître des requêtes au Conseil d'Etat ; Commissaire du gouvernement

La présente affaire sort de l'ordinaire. D'une part en raison de sa durée, dès lors que les faits qui en sont à l'origine se sont produits il y a maintenant plus de vingt ans. D'autre part aussi, de par la nature des questions juridiques qu'elle soulève, en ce qu'elle vous conduira notamment, pour statuer sur les deux pourvois qui vous sont soumis, à vous prononcer sur des questions délicates qui touchent à la responsabilité de l'Etat du fait des conventions internationales auxquelles la France est partie.

1. La compagnie Air Afrique avait été créée en 1961 dans le cadre d'un traité international signé à Yaoundé, sous la forme d'une société commune aux dix Etats africains signataires du traité, dotée de la personnalité morale et réputée posséder la nationalité de chacun de ces Etats. Le siège administratif de la compagnie était situé à Abidjan, en Côte d'Ivoire, mais elle disposait d'un siège social dans chacun des Etats considérés et les membres de son personnel dépendaient de tel ou tel établissement situé en Afrique ou en France. C'est ainsi qu'environ trois cents salariés dits « personnels au sol » étaient affectés dans la succursale de Paris et que le personnel navigant technique était réparti entre Dakar, Paris et Abidjan ; de fait, environ cent quarante salariés pilotes et mécaniciens étaient rattachés à Paris. Mais, à compter de la fin des années 1970, plusieurs décisions ont été prises dans le but « d'africaniser » la compagnie - recrutement et formation de personnels africains, transfert en Afrique du personnel en place -, ce qui s'est traduit par une dégradation du climat social dans l'établissement français de l'entreprise.

Ces difficultés ont provoqué, le 11 septembre 1984, une grève du personnel navigant technique de Paris pour une durée de 72 heures. La compagnie Air Afrique a alors estimé que les salariés grévistes avaient rompu leur contrat de travail par abandon de poste et saisi les juridictions ivoiriennes. Par un jugement rendu dès le 31 octobre 1984, le Tribunal du travail d'Abidjan a prononcé pour faute lourde la résiliation du contrat de travail des grévistes, solution qui a été confirmée le 18 janvier 1985 par la cour d'appel d'Abidjan.

Mais plusieurs de ces agents membres du personnel navigant technique, pilotes ou mécaniciens, ont entrepris de saisir les juridictions françaises afin d'obtenir, devant elles, la condamnation d'Air Afrique à leur verser des indemnités pour rupture abusive du contrat de travail. Ils ont alors engagé deux types d'action : l'une, à finalité procédurale, tendant à obtenir des juridictions civiles françaises une déclaration d'inopposabilité en France de la décision des juridictions ivoiriennes ; l'autre, au fond, devant les conseils de prud'hommes de Montmorency pour les pilotes et de Paris pour les mécaniciens. Ces actions ont pris, au départ, un tour favorable aux anciens salariés français d'Air Afrique, ainsi qu'en témoigne l'intervention de quatre jugements successifs. Le premier jugement émane du conseil des prud'hommes de Montmorency qui s'est déclaré compétent, le 27 mars 1985, pour connaître de l'action indemnitaire engagée par les pilotes. Le deuxième émane du Tribunal de grande instance de Paris : rendu le 7 février 1986, accueillant le recours en inopposabilité qui avait été formé devant le tribunal, il a déclaré inopposable en France l'arrêt confirmatif de la Cour d'appel d'Abidjan (Rev. crit. DIP 1986, p. 547, note H. Gaudemet-Tallon ; Clunet 1986, p. 976, note P. Mayer ; H. Gaudemet-Tallon, L'affaire *Air Afrique*, Dr. soc. 1986, p. 406). Les troisième et quatrième jugements émanent à nouveau du conseil des prud'hommes de Montmorency qui, statuant au fond, a accordé aux pilotes les indemnités qu'ils demandaient les 5 février et 19 mars 1986.

Ce tour initial favorable a toutefois connu ensuite un coup d'arrêt, auquel n'est pas étrangère la publication au *Journal officiel* du 16 avril 1986 du décret n° 86-709 du 14 avril 1986 portant publication d'un 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 passé entre les deux pays le 24 avril 1961. Cet accord sous forme d'échange de lettres énonce, sous couvert d'interprétation de l'accord de coopération de 1961, que les parties contractantes « ont entendu exclure 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 ». Les lettres échangées par l'ambassadeur de Côte d'Ivoire en France et par le directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères sont datées du 11 avril 1986 ; c'est sans doute à quoi le Premier ministre français, en visite le 12 avril 1986 en Côte d'Ivoire, faisait référence lorsqu'il déclarait à la presse qu'il avait évoqué avec le président Houphouët-Boigny « un problème qui avait créé de petites difficultés entre nous, celui d'Air Afrique. Il y avait eu une petite erreur judiciaire française. Mais tout ceci est rentré dans l'ordre » (V. *Fraternité Matin* daté du 14 avril 1986, p. 29).

L'intervention de cet accord sous forme d'échange de lettres n'est pas restée sans conséquence sur le cours des procès engagés devant les juridictions françaises. Directement visée par l'interprétation donnée par l'accord, l'action en déclaration d'inopposabilité n'a pas tardé à faire long feu : la Cour d'appel de Paris annulait en effet le jugement du Tribunal de grande instance de Paris dès le 9 juillet 1986 et son arrêt devait ultérieurement être confirmé par la Cour de cassation, qui a sobrement pris acte de l'intervention de l'accord international et de l'affirmation de son caractère interprétatif (Cass. 1^{re} civ., 18 oct. 1988, Bull. civ. I, n° 291 ; Rev. crit. DIP 1989, p. 527, note P. Lagarde). Mais au-delà de l'action en inopposabilité, l'intervention de l'accord sous forme d'échange de lettres a aussi eu des suites sur le cours des instances indemnitaires, en ce que la Cour d'appel de Versailles censurait, par des arrêts du 26 novembre 1986, la position prise par le conseil des prud'hommes de Montmorency : la cour d'appel opposait alors à la demande indemnitaire des pilotes la chose jugée par la Cour d'appel d'Abidjan.

Toutefois, après ce coup d'arrêt, la roue judiciaire se remit à tourner en faveur des salariés français d'Air Afrique, sur le terrain des actions au fond. D'une part, le conseil des prud'hommes de Paris se déclarait compétent pour connaître de l'action des mécaniciens par jugement du 26 octobre 1987, confirmé par la Cour d'appel de Paris le 19 janvier 1989. Le conseil des prud'hommes statuait ensuite au fond et accordait aux salariés les indemnités demandées le 14 septembre 1989. D'autre part, s'agissant des pilotes, la Cour de cassation prononçait la cassation des arrêts de la Cour d'appel de Versailles qui avaient opposé la chose jugée par les juridictions ivoiriennes et renvoyait les affaires devant la Cour d'appel de Paris (Cass. 1^{re} civ., 18 oct. 1988, Bull. civ. I, n° 292 ; Rev. crit. DIP 1989, p. 539, note P. Lagarde).

C'est alors qu'est intervenu un second accord sous forme d'échange de lettres signées, le 13 juillet 1989, par l'ambassadeur de Côte d'Ivoire en France et par le directeur des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères. Cet accord a été publié au *Journal officiel* du 24 août 1989 par le décret n° 89-585 du 23 août 1989 ; il énonce, sous couvert d'interprétation de l'accord de coopération en matière de justice de 1961, que les parties « ont entendu, par l'article 36 a) dudit accord, 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 déjà été complètement exécutée et qu'elle n'est invoquée dans le deuxième Etat qu'en vue de la reconnaissance de son autorité ». Cette formulation peut apparaître de prime abord mystérieuse, pour ceux qui ne sont pas rompus à la discipline du droit international privé. Mais les juridictions civiles ne s'y sont pas trompées et l'effet a été radical : du fait de l'accord, par arrêt du 4 avril 1990, la Cour d'appel de Paris mettait un terme au contentieux formé par les pilotes, en annulant sur renvoi de la Cour de cassation les jugements du conseil des prud'hommes de Montmorency ; et par arrêt du 6 novembre 1990, la Cour de cassation prononçait la cassation sans renvoi de

l'arrêt de la Cour d'appel de Paris qui avait confirmé le jugement du conseil des prud'hommes de Paris reconnaissant sa compétence pour connaître des actions des mécaniciens.

Ainsi, au terme de six années de procédure devant les juridictions judiciaires françaises et après l'intervention de deux accords sous forme d'échange de lettres, les pilotes et les mécaniciens se sont vu finalement déboutés des demandes indemnitaires qu'ils avaient formées à l'encontre de la compagnie Air Afrique.

2. C'est alors qu'ils décidèrent de se tourner vers la juridiction administrative aux fins de rechercher la responsabilité pécuniaire de l'Etat. Les pilotes et les mécaniciens ont adressé réclamation préalable au Premier ministre en 1991 et 1992 puis ont saisi le Conseil d'Etat. Le jugement de l'affaire a été attribué, par ordonnance du président de la Section du contentieux, au Tribunal administratif de Paris, devant lequel l'instruction a été difficile : devant le silence de l'administration en défense, le tribunal a fini par ordonner, par un jugement avant dire droit du 19 mars 1998, au ministre des Affaires étrangères et au ministre de la Justice de produire des observations en défense. A la suite de ce jugement, le tribunal a, enfin, reçu un mémoire en défense cosigné par les directeurs de cabinet des deux ministres, ce qui lui permettait finalement de se prononcer ; par un jugement du 10 décembre 1998, le tribunal rejetait les demandes indemnitaires des pilotes et des mécaniciens.

Appel était interjeté devant la Cour administrative d'appel de Paris par les intéressés. La cour a statué sur les deux requêtes par un arrêt du 29 septembre 2003. C'est cet arrêt qui fait l'objet des deux pourvois en cassation recevables qui vous sont aujourd'hui soumis et que vous pourrez joindre pour y statuer par une seule décision.

3. Avant d'en venir à l'examen des questions les plus délicates soulevés par ces pourvois, il nous faudra régler quelques difficultés préalables d'ordre essentiellement procédural.

a) Les requêtes adressent, en premier lieu, des critiques à la partie de l'arrêt qui a statué sur la régularité du jugement de première instance. Devant la cour, les appels avaient mis en cause, *via* l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le déroulement de l'instance et notamment le fait que le tribunal se soit abstenu, avant 1998, de faire usage de ses pouvoirs d'instruction pour contraindre les ministères à produire leurs observations en défense. La cour a estimé que l'égalité des armes n'avait pas été méconnue et a écarté par suite cette contestation. Devant vous, les requêtes reprennent leurs critiques, en faisant valoir la durée de la procédure et les facilités accordées par le tribunal administratif à l'administration pour présenter sa défense.

Le moyen tiré de la durée de la procédure est inopérant et la cour a pu s'abstenir de se prononcer sur son compte : comme vous le savez, si l'invocation de la durée de la procédure peut conduire à l'engagement d'une action mettant en cause la responsabilité de l'Etat au titre du fonctionnement de la justice, elle ne saurait justifier que le juge d'appel ou le juge de cassation prononce l'annulation d'une décision juridictionnelle pour irrégularité (Ass., 28 juin 2002, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice c/ Magiera*, Lebon p. 247 ; RFDA 2002, p. 756, concl. F. Lamy ).

En revanche, l'invocation du principe de l'égalité des armes pour mettre en cause, devant le juge d'appel ou le juge de cassation, le déroulement de la procédure d'instruction nous apparaît opérant. Mais nous ne vous proposerons pas de retenir le moyen en l'espèce : nous observons que le caractère contradictoire de la procédure n'a nullement été méconnu et que les seules facilités dont a bénéficié l'administration sont les délais accordés pour produire des observations en défense ; il est vrai que cette production a tardé et que le tribunal ne semble guère s'en être ému pendant plusieurs années. Mais dans la présente affaire où les faits ne prêtaient guère à discussion, l'acquiescement aux faits n'aurait de toute façon eu que peu de conséquences. Et surtout, le tribunal a fini par faire usage de ses pouvoirs d'instruction de telle sorte que le jugement a été rendu ensuite en quelques mois. Nous ne croyons pas que ces circonstances justifient la censure pour irrégularité du jugement du tribunal administratif. En tout cas, telle a été l'appréciation portée par la cour administrative d'appel et nous ne vous proposerons pas de la remettre en cause en cassation. Nous ajouterons que l'enjeu procédural

qui s'attacherait à une annulation pour irrégularité du jugement de première instance nous apparaît assez ténu.

b) En second lieu, les requêtes critiquent les motifs par lesquels la cour a estimé que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être, en l'espèce, recherchée sur le terrain de la faute. La cour s'est livrée, sur ce point, à une interprétation des termes de l'accord de coopération signé en 1961 entre la France et la Côte d'Ivoire ainsi que de ceux des accords sous forme d'échange de lettres, pour rejeter, au fond, les prétentions des appelants : elle a estimé que les échanges de lettres étaient simplement interprétatifs de l'accord de coopération de 1961 et qu'ils n'avaient pas modifié le droit existant ; elle en a déduit que la responsabilité pour faute de l'Etat ne pouvait pas être engagée. Elle a ajouté, « par ailleurs », que le moyen tiré de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne saurait être valablement invoqué, dès lors que l'Etat n'était pas partie aux procès opposant Air Afrique à ses anciens salariés.

Ces motifs sont fermement critiqués par les pourvois, sans doute avec raison (V. sur le maniement de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme votre jurisprudence récente fixée par un Avis du 16 février 2001, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, Lebon p. 69  ; nous reviendrons aussi sur la portée des accords sous forme d'échange de lettres). Mais, pour autant, nous ne vous proposerons pas la cassation de l'arrêt sur ce point, dès lors qu'il nous paraît que la responsabilité pour faute de l'Etat ne pouvait, en tout état de cause, pas être reconnue par la juridiction administrative sur le terrain invoqué.

En effet, la signature d'un accord international constitue un acte de gouvernement qui ne saurait ouvrir droit à aucune réparation sur le terrain de la faute (1^{er} juin 1951, *Société des étains et wolfram du Tonkin*, Lebon p. 312). Et il n'appartient pas à la juridiction administrative d'apprécier la validité d'un engagement international, même au regard d'autres engagements internationaux (Ass., 18 déc. 1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim et SCI Haselaecker*, Lebon p. 483 ; RFDA 1999, p. 315, concl. G. Bachelier  ; 8 juill. 2002, *Commune de Porta*, p. 260 ). Comme un accord sous forme d'échange de lettres constitue un accord international (18 mars 1981, *Société des calvados Boulard*, Lebon, tables, p. 552), nous pensons que la responsabilité de l'Etat ne pouvait être recherchée à raison de la teneur de cet accord ou à raison de sa signature. Vous pourrez, par suite, substituer ce motif, qui n'implique aucune appréciation de fait, aux motifs retenus par la cour en ce qui concerne la mise en cause de la responsabilité pour faute de l'Etat.

Il est vrai que depuis votre décision d'Assemblée du 16 décembre 1998, *SARL du Parc d'activités de Blotzheim* précitée, vous acceptez de vérifier, saisis d'une contestation en ce sens, si la ratification ou l'approbation d'un accord international est intervenue dans le respect de l'article 53 de la Constitution (V. aussi 23 févr. 2000, *Bamba Dieng*, Lebon p. 72  et Ass., 5 mars 2003, *Aggoun*, Lebon p. 77 ; RFDA 2003, p. 1214, concl. J.-H. Stahl ). Il se pourrait ainsi, à notre avis, qu'il y ait place désormais pour une mise en cause de la responsabilité de l'Etat à raison de l'introduction irrégulière dans l'ordre interne d'un accord international. Mais un tel examen n'est certainement pas d'ordre public (V. sur ce point vos décisions d'Assemblée de 1998 et 2003) et, au cas présent, nous relevons que l'argumentation des pilotes et mécaniciens d'Air Afrique n'a jamais abordé cette question.

4. Si vous nous suivez pour écarter le terrain de la responsabilité pour faute, vous en viendrez aux questions plus délicates qui ont trait à la responsabilité sans faute de l'Etat pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

a) Vous savez que, depuis une décision d'Assemblée du 30 mars 1966, *Compagnie générale radio-électrique* (Lebon p. 257 ; RD publ. 1966, p. 774, concl. M. Bernard), vous admettez que la responsabilité de l'Etat puisse être engagée, sur le terrain de la rupture d'égalité devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de conventions conclues par la France et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne, à la double condition que ni la convention ni, le cas échéant, la loi qui en a autorisé la ratification ne puissent être interprétées comme ayant entendu exclure une indemnisation et que le

préjudice dont il est demandé réparation soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial. Il s'agit là d'une extension des cas de responsabilité sans faute, dans la ligne de la jurisprudence *Couitéas* (Ass., 30 nov. 1923, *Couitéas*, Lebon p. 789 ; V. aussi Sect., 22 févr. 1963, *Commune de Gavarnie*, Lebon p. 113) et de la jurisprudence *La Fleurette* (Ass., 14 janv. 1938, *SA Produits laitiers La Fleurette*, Lebon p. 25 ; V. aussi Sect., 25 janv. 1963, *Ministre de l'Intérieur c/ Bovero*, Lebon p. 53 ; JCP 1963, p. 616, note Vedel).

Vous pourrez noter que cette jurisprudence a toujours fait référence, jusqu'à présent, aux accords « régulièrement » incorporés dans l'ordre interne et que vous avez même explicitement refusé d'indemniser un préjudice qui se serait rattaché à un accord non régulièrement introduit dans l'ordre juridique interne (Sect., 13 juill. 1979, *SA COPAREX*, Lebon p. 320 ; AJDA 1980, p. 371, concl. A. Bacquet). Nous croyons qu'il conviendrait aujourd'hui, dans le souci à la fois de rester fidèle au cadre tracé par la décision d'Assemblée de 1966 et de prendre en considération l'apport de la jurisprudence *SARL du Parc d'activités de Blotzheim*, de prendre acte d'un accord international publié, sans aborder la question de savoir s'il a été « régulièrement » introduit dans l'ordre interne en vertu d'une loi, dès lors du moins que cette question de régularité de la procédure de ratification n'a pas été soulevée par les parties. Si d'ailleurs elle l'était, cela poserait en termes renouvelés la question de la responsabilité pour faute, comme nous venons de le dire, mais sans doute aussi celle du lien direct de causalité.

Les conditions d'engagement de cette responsabilité sans faute sont néanmoins strictes, ce qui explique - outre le caractère naturellement peu fréquent de ce type de contestations - que vous n'avez fait droit, depuis 1966, qu'à une seule demande indemnitaire présentée sur ce fondement (Sect., 29 oct. 1976, *Ministre des Affaires étrangères c/ Consorts Burgat*, Lebon p. 452 ; RD publ. 1977, p. 213, concl. J. Massot). Dans les autres cas, vous avez rejeté les recours dont vous aviez été saisis, parce que vous avez considéré ou bien que le préjudice n'était pas spécial (V. par exemple Ass., 30 mars 1966, *Compagnie générale radio-électrique*, préc. ; 9 déc. 1987, *Compagnie générale des goudrons et des bitumes*, Lebon p. 405 ; 25 mars 1988, *Société Sapvin*, Lebon p. 134 ; 26 mars 2003, *Santinacci*, Lebon p. 151 ) , ou bien qu'il n'était pas d'une gravité suffisante (V. par exemple 1^{er} juin 1984, *Ministre des Relations extérieures c/ Tizon et Millet*, Lebon p. 194), ou bien qu'il n'était pas certain (4 oct. 1999, *Syndicat des copropriétaires du 14-16 boulevard Flandrin*, Lebon p. 297 ) , ou bien encore parce que vous avez estimé qu'il n'existait pas de lien de causalité direct entre le préjudice invoqué et l'accord international (V. par exemple 1^{er} juin 1984, *Ministre des Relations extérieures c/ Tizon et Millet*, précité).

Au cas présent, la cour administrative d'appel a jugé qu'il n'existait pas de lien direct de causalité entre le préjudice dont réparation était demandée et les règles énoncées par l'accord de coopération franco-ivoirien en matière de justice de 1961 et par les accords sous forme d'échange de lettres. La solution qu'elle a adoptée à cet égard fait implicitement écho aux motifs qu'elle avait retenus précédemment à propos de la responsabilité pour faute : ayant auparavant considéré que les accords sous forme d'échange de lettres étaient purement interprétatifs et n'avaient pas emporté de modification du droit applicable, la cour a pu juger que le préjudice invoqué n'avait pas été directement causé par l'accord de coopération de 1961. Elle a ajouté, « au surplus », que le préjudice ne présentait pas un caractère spécial, eu égard à la portée de l'accord et au nombre de personnes auxquelles il s'applique.

b) Compte tenu du motif principal sur lequel s'est fondée la cour, et du fait que vous intervenez en qualité de juge de cassation, il nous faut commencer l'examen des questions relatives à l'engagement de la responsabilité sans faute par celle du caractère direct du lien de causalité entre les préjudices invoqués par les anciens salariés d'Air Afrique et les accords internationaux en cause. Pour ce faire, il nous faut plus précisément entrer dans le détail des stipulations de l'accord franco-ivoirien de 1961, comme des échanges de lettres, et tenter d'y voir clair dans le jeu subtil des règles de compétence juridictionnelle en droit international privé.

Pour un litige qualifié d'international parce qu'il n'est pas purement français et intègre un ou plusieurs aspects d'extranéité, diverses questions distinctes sont susceptibles de se poser,

notamment celle de la compétence des juridictions françaises pour en connaître, celle de la loi applicable au litige ou encore celle de la prise en compte de la chose jugée par une juridiction étrangère. La compétence des juridictions françaises pour connaître d'un tel litige international résulte des textes français sur la compétence matérielle des juridictions, et subsidiairement des dispositions des articles 14 et 15 du code civil. Ces textes ne pouvant naturellement pas disposer pour la compétence des juridictions étrangères, il peut advenir qu'aucune juridiction française ou étrangère ne s'estime compétente pour connaître d'un litige international ou, à l'inverse, qu'un même litige relève de la compétence concurrente de juridictions françaises et de juridictions étrangères. Dans ce dernier cas, la prise en compte de la chose jugée par une juridiction étrangère peut alors prêter à discussion devant les juridictions françaises.

Au cas présent, Air Afrique avait saisi les juridictions ivoiriennes pour faire prononcer la résiliation pour faute lourde des contrats de travail. Les pilotes et les mécaniciens, de leur côté, ont ultérieurement saisi les juridictions prud'homales françaises. Les juridictions ivoiriennes et françaises se sont successivement reconnues compétentes, la compétence des juridictions françaises découlant peut-être moins des dispositions de l'article R. 517-1 du code du travail que de celles de l'article 15 du code civil. L'article R. 517-1 du code du travail détermine la compétence territoriale des conseils de prud'hommes, en attribuant compétence au conseil dans le ressort duquel est situé l'établissement où est effectué le travail, à défaut le domicile du salarié, ce dernier pouvant toujours saisir le conseil du lieu où l'engagement a été contracté ou celui du lieu où l'employeur est établi. La mise en oeuvre de ces dispositions n'est guère aisée pour des litiges internationaux pour lesquels le travail est effectué à bord d'aéronefs étrangers, alors que l'employeur n'est pas une société française et que le lieu où l'engagement a été contracté peut apparaître incertain. Surtout, la Cour de cassation admet que de tels contrats de travail peuvent, dans un tel cas, valablement contenir une clause attributive de compétence à une juridiction étrangère.

Mais les articles 14 et 15 du code civil, qui traduisent des dispositions constamment reprises depuis 1804, énoncent une compétence des juridictions françaises à raison de la nationalité française d'une des parties. L'article 14 dispose, en effet, que « l'étranger, même non résidant en France, pourra être cité devant les tribunaux français, pour l'exécution des obligations par lui contractées en France avec un Français ; il pourra être traduit devant les tribunaux de France, pour les obligations par lui contractées en pays étranger envers des Français ». L'article 15 dispose, pour sa part, qu'un « Français pourra être traduit devant un tribunal de France, pour des obligations par lui contractées en pays étranger, même avec un étranger ». Ces règles de compétence, acquises à raison de la nationalité, permettent de justifier la compétence des juridictions françaises. Il est possible d'y déroger mais, lorsque tel n'a pas été le cas, la compétence des juridictions françaises présente, pour le droit français, un caractère exclusif.

Nous pouvons alors en venir à l'article 36 de l'accord de coopération franco-ivoirien en matière de justice de 1961. Cet article traite de l'autorité de la chose jugée par les juridictions d'une partie sur le territoire de l'autre partie. Il subordonne la reconnaissance d'une telle autorité à quatre conditions : trois ne nous intéressent pas directement ici, même si elles ont pu être discutées : il s'agit de la circonstance que le jugement soit passé en force de chose jugée et susceptible d'exécution, de la mise en cause des parties et du fait que le jugement ne contienne rien de contraire à l'ordre public de l'Etat où son autorité est invoquée. La dernière condition - qui est la première dans l'ordre retenu par l'article 36 - est, en revanche, au coeur du litige : elle exige que « la décision émane d'une juridiction compétente selon les règles concernant les conflits de compétence admises dans l'Etat où la décision est exécutée ». C'est dire, dans le cas de l'espèce, que la décision de la Cour d'appel d'Abidjan n'était susceptible de se voir reconnaître une autorité de la chose jugée opposable aux actions engagées en France qu'à la condition que, selon les règles françaises, la juridiction ivoirienne ait été compétente. Ce n'est ainsi que si, selon les règles françaises, les juridictions françaises étaient exclusivement compétentes que la reconnaissance de l'autorité de chose jugée par les juridictions ivoiriennes pouvait être refusée. Or nous avons dit qu'au cas présent la compétence des juridictions françaises pouvait se recommander des dispositions de l'article 15 du code civil, ce qui lui confère un caractère exclusif pour le droit français.

C'est dans ce cadre qu'il convient d'apprécier la portée des deux accords sous forme d'échange de lettres intervenus en 1986 et 1989. Ces accords se présentent comme interprétatifs de l'accord de coopération de 1961, mais vous disposez désormais, depuis votre décision d'Assemblée du 29 juin 1990, *Groupement d'information et de soutien des travailleurs immigrés (GISTI)* (Lebon p. 171, concl. R. Abraham ; V. aussi Cass. 1^{re} civ., 19 déc. 1995, *Banque africaine de développement*, Bull. civ. I, n° 470), d'une pleine et entière compétence pour procéder à l'interprétation des stipulations d'accords internationaux, même lorsque l'interprétation soulève une difficulté. Vous n'êtes par suite plus liés, aujourd'hui, par le fait que les accords sous forme d'échange de lettres se présentent comme interprétatifs.

Le premier échange de lettres, publié en 1986, ne nous retiendra pas très longtemps. Il énonce que l'accord de 1961 aurait entendu exclure « en matière contractuelle toute action principale en inopposabilité » intentée dans l'un des Etats contre un jugement rendu sur le territoire de l'autre Etat et qui y aurait acquis l'autorité de la chose jugée. Nous n'éprouvons guère d'hésitations pour considérer que cet accord, loin de se borner à interpréter l'accord de 1961, y ajoute. En témoigne d'ailleurs, de manière presque subliminale, la phrase centrale des lettres qui énonce que les stipulations de l'accord de 1961 « ont en outre entendu exclure ainsi » l'action en inopposabilité : la juxtaposition des termes « en outre » et « ainsi » nous paraît inconsciemment révéler la véritable portée novatrice de cet accord sous forme d'échange de lettres. Plus certainement, il nous semble résulter de la simple comparaison des termes de l'échange de lettres qu'il ajoute aux termes de l'accord de coopération de 1961 : les stipulations de 1961 ne traitaient nullement de l'action en inopposabilité, au contraire de l'échange de lettres de 1986 qui ajoute des précisions très détaillées, à certains égards curieuses comme la mention des seules actions contractuelles, et exactement ciblées au cas de l'action en inopposabilité intentée alors par les anciens salariés d'Air Afrique devant les juridictions françaises.

Cependant, nous estimons que la novation apportée par ce premier accord sous forme d'échange de lettres n'est pas à l'origine directe des préjudices dont se prévalent les requérants devant la juridiction administrative, parce que nous croyons que l'action en inopposabilité qui a été fermée par cet échange de lettres n'était pas un préalable indispensable à l'obtention d'indemnités par les anciens salariés d'Air Afrique devant les juridictions françaises. L'action en inopposabilité, qui a été consacrée par la jurisprudence civile (V. un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 15 décembre 1948 confirmé par la chambre civile de la Cour de cassation le 22 janvier 1951), constitue, en effet, le pendant symétrique de l'exequatur : il s'agit d'une voie de recours permettant à une partie de prendre, en quelque sorte, les devants et d'obtenir une déclaration d'inopposabilité à l'égard d'un jugement étranger avant que la partie bénéficiaire de ce jugement en ait obtenu l'exequatur. Mais cette action n'est pas une voie obligée : les requérants n'étaient pas tenus de l'emprunter et ils pouvaient à notre avis, dans le cadre des instances indemnitaires au fond, s'opposer à l'exception de chose jugée par les juridictions ivoiriennes sans dépendre de l'action en inopposabilité. Ainsi, nous pensons que le fait que le premier échange de lettres ait définitivement fermé cette porte n'est pas à l'origine directe des préjudices subis, qui résultent de ce que les pilotes et mécaniciens ont été placés dans l'impossibilité de faire valoir leur cause devant les juridictions françaises. En témoigne, d'ailleurs, le fait qu'après ce premier échange de lettres les procédures au fond se sont poursuivies, avec un certain succès, devant diverses juridictions françaises.

En revanche, le second échange de lettres, daté du 13 juillet 1989, a eu un impact beaucoup plus radical sur ces procédures. Il faut dire que ses termes ont été soigneusement pesés pour couvrir, au plus près, les particularités du litige opposant Air Afrique à ses anciens salariés. Il précise, en effet, que les parties à l'accord de 1961 auraient entendu exclure toute application dans un 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 lorsqu'un jugement rendu dans l'autre Etat y a été déjà complètement exécuté et qu'il n'est invoqué dans le premier Etat qu'en vue de la reconnaissance de son autorité. La référence à l'article 15 du code civil, fondement en l'espèce de la compétence des juridictions françaises, est à peine voilée, de même que celle à l'arrêt de la cour d'appel d'Abidjan qui avait été complètement exécuté en Côte d'Ivoire - les contrats de travail y avaient été résiliés - et qui n'était invoqué

en France par Air Afrique qu'en vue de la reconnaissance de son autorité.

Là aussi, nous n'éprouvons guère de doutes pour estimer que cet échange de lettres, contrairement à ce qu'il indique, n'est pas interprétatif mais qu'il ajoute à l'accord de coopération de 1961. L'accord franco-ivoirien de 1961, comme de nombreuses autres conventions analogues conclues avec d'autres Etats d'Afrique après 1960, n'établissait que des règles de compétence indirecte - c'est-à-dire portant sur la reconnaissance et l'exécution de jugements étrangers - et non des règles affectant directement la compétence des juridictions nationales : la Cour de cassation en a déduit que l'article 36 de cet accord n'écartait pas l'application de l'article 15 du code civil (Cass. 1^{re} civ., 18 mai 1994, Bull. civ. I, n° 173).

L'accord sous forme d'échange de lettres de 1989 revient toutefois, dans un cas particulier, à écarter l'application des articles 14 et 15 du code civil, ce qui constitue ainsi, à nos yeux, une novation certaine. A cet égard, l'argumentation soutenue par les ministres défendeurs devant la juridiction administrative, tirée de ce qu'il importe de s'opposer aux pratiques de *forum shopping* et de limiter en conséquence les cas de compétence concurrente des juridictions des deux Etats, nous apparaît particulièrement faible : sans doute un tel objectif peut-il être valablement poursuivi par des accords internationaux mais, au cas présent, cet objectif nous apparaît parfaitement étranger à la teneur des stipulations telles qu'elles avaient été initialement conclues en 1961.

Nous vous proposerons ainsi de considérer que le second accord sous forme d'échange de lettres a apporté une novation à l'accord de coopération de 1961 et que c'est cette modification qui est directement à l'origine des préjudices subis par les pilotes et mécaniciens d'Air Afrique, en ce qu'elle a fait obstacle à ce qu'ils puissent soumettre leurs prétentions, avec quelque chance de succès, aux juridictions françaises. Si vous nous suivez sur ce point, vous devrez prononcer la cassation de l'arrêt attaqué, en tant qu'il a écarté la responsabilité sans faute de l'Etat.

5. Après cassation, eu égard à la durée de la procédure devant la juridiction administrative, nous croyons qu'il sera bon de régler l'affaire au fond. Pour ce faire, il nous faut encore vous entretenir de quelques autres questions, parce qu'admettre le caractère direct du lien de causalité entre l'accord de 1989 et les préjudices invoqués ne suffit pas à justifier l'engagement de la responsabilité de l'Etat ; il faut encore que l'indemnisation n'ait pas été exclue par principe et que le préjudice présente les caractères exigés par la jurisprudence.

a) Parmi les réserves posées par votre jurisprudence *Compagnie générale radio-électrique*, figure d'abord l'idée, présente aussi dans le cadre de la jurisprudence *La Fleurette* (V. 14 déc. 1984, *Rouillon*, Lebon p. 423 ; 8 avr. 1994, *SA Etablissements Charbonneaux-Brabant*, Lebon p. 187 ; 21 janv. 1998, *Ministre de l'Environnement c/ Plan*, Lebon p. 19 ; RFDA 1998, p. 565, obs. P. Bon ; Sect., 30 juill. 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, Lebon p. 367 ; RFDA 2003, p. 144, concl. F. Lamy), que ni l'accord international lui-même, ni la loi qui, le cas échéant, en a autorisé la ratification ou l'approbation n'ont entendu exclure toute indemnisation des préjudices qui pourraient en résulter. Au cas présent, le législateur n'est pas intervenu et l'accord sous forme d'échange de lettres de 1989 ne comporte aucune stipulation refusant expressément toute indemnisation. Mais on peut se demander si l'objet même de cet accord n'était pas précisément d'exclure toute indemnisation des anciens salariés d'Air Afrique.

Nous ne pensons toutefois pas que l'on puisse interpréter en ce sens l'accord de 1989. Cet accord, comme celui de 1986, a certes voulu préserver Air Afrique des conséquences des actions indemnitaires de ses anciens salariés. La Côte d'Ivoire entendait éviter que des condamnations pécuniaires puissent faire l'objet, en France, de mesures civiles d'exécution se traduisant, par exemple, par la saisie d'appareils de la compagnie africaine, ainsi que cela s'était produit en Belgique, quelques années auparavant, pour un avion de compagnie Air Zaïre. L'accord conclu par la France et la Côte d'Ivoire dans le cadre de leurs relations diplomatiques traduit cette volonté commune. Mais il n'exclut pas, ce faisant, qu'une indemnisation puisse être versée aux anciens salariés d'Air Afrique dès lors qu'elle ne serait

pas supportée par la compagnie aérienne africaine. Il nous semble, en outre, conforme aux exigences constitutionnelles de ne pas solliciter l'interprétation d'une loi ou d'un traité dans un sens excluant tout droit à indemnisation ; votre jurisprudence récente nous paraît porter la marque de ces préoccupations (V. en particulier Sect., 30 juill. 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, préc.).

Nous ajouterons, s'agissant d'une autre réserve qui apparaît en matière de responsabilité sans faute et notamment en matière de responsabilité du fait des traités (V. Sect., 29 oct. 1976, *Ministre des Affaires étrangères c/ Consorts Burgat*, préc.), que l'on ne saurait à nos yeux valablement se fonder en l'espèce sur l'exception de risque sciemment accepté pour dénier aux requérants l'indemnisation qu'ils réclament : nous ne voyons pas, en l'espèce, quel aléa pourrait légitimement être opposé à leur action.

b) Si vous partagez toujours notre point de vue, vous en viendrez à l'examen des conditions relative au préjudice, et d'abord celle, décisive en termes de responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques, tenant à son anormalité, c'est-à-dire à son caractère grave et spécial.

Le préjudice nous paraît indubitablement présenter, pour chaque pilote et chaque mécanicien, un caractère de gravité suffisante. Et nous estimons aussi qu'il présente un caractère spécial.

A ce dernier égard, les ministres défendeurs dans l'instance devant la juridiction administrative avaient fait valoir que, compte tenu de la généralité des termes des accords, le nombre des personnes auxquelles les stipulations franco-ivoiriennes pourraient être opposées est potentiellement important, ce qui interdirait de regarder comme spécial le préjudice invoqué par les anciens salariés d'Air Afrique. La cour administrative d'appel avait été sensible à cette argumentation qu'elle avait reprise dans un motif à caractère surabondant.

Il est vrai que votre jurisprudence prend en considération le caractère plus ou moins général des termes d'un accord international (CE, 30 mars 1966, *Compagnie générale radio-électrique*, préc. ; 9 déc. 1987, *Compagnie générale des goudrons et bitumes*, préc. ; 25 mars 1988, *Société Sapvin*, préc.). Mais elle ne s'en tient naturellement pas au seul constat que l'accord international serait rédigé en des termes impersonnels, ce qui se comprend sans peine dès lors que ce mode de rédaction est celui qui est toujours retenu par les rédacteurs des textes. La jurisprudence apprécie la portée plus ou moins générale des stipulations mises en cause ; elle mesure en outre le nombre connu ou estimé des victimes réelles de dommages analogues à celui qui a été subi par la personne qui demande réparation.

Au cas présent, au vu de ces deux critères, le préjudice nous apparaît spécial : les stipulations qui en sont à l'origine directe - c'est-à-dire celles du second accord sous forme d'échange de lettres - sont certes rédigées en des termes impersonnels, mais leur portée n'est pas si générale que cela : il suffit, pour se convaincre, de s'en remémorer les termes alambiqués qui s'adaptent, avec une précision quasi chirurgicale, aux contours du litige opposant Air Afrique à ses anciens salariés. Par ailleurs, les seules personnes identifiées à ce jour comme ayant pâti de ces stipulations sont précisément les requérants qui ont saisi la juridiction administrative. Et l'ensemble des circonstances très particulières de cette affaire achève sans difficultés de nous convaincre de ce que l'intervention successive des accords sous forme d'échange de lettres a eu pour seul objet, et vraisemblablement pour seul effet, de faire un sort à l'affaire Air Afrique. Pour notre part, nous estimons donc le préjudice spécial.

c) Reste alors une dernière question touchant au caractère certain du préjudice.

Par une décision récente, vous avez refusé de reconnaître un caractère certain au préjudice qui était invoqué par le syndicat des copropriétaires d'un immeuble du fait de l'impossibilité, qu'il imputait à la convention de Vienne du 18 avril 1961 ou à une règle coutumière internationale, d'exercer une action judiciaire à l'encontre d'un Etat étranger à raison des désordres que la représentation diplomatique de cet Etat avait causés à l'immeuble (4 oct.

1999, *Syndicat des copropriétaires du 14-16 boulevard Flandrin*, préc.) : pour dénier un caractère certain au préjudice, vous vous êtes alors fondés sur la circonstance que le syndicat n'avait pas relevé appel du jugement judiciaire qui avait rejeté sa demande en première instance et qu'il n'avait ainsi pas épuisé les voies de recours mises à sa disposition (V. aussi 1^{er} juin 1984, *Ministre des Relations extérieures c/ Tizon et Millet*, préc.). Au cas présent, un tel motif ne saurait, selon nous, être invoqué : les pilotes et mécaniciens d'Air Afrique n'ont jamais renoncé aux actions qu'ils avaient engagées devant les juridictions françaises ; ces actions ont avorté du seul fait de l'intervention des accords sous forme d'échange de lettres, indépendamment de la volonté des requérants.

Nous vous proposons de considérer, en l'espèce, que le préjudice invoqué par les requérants présente un caractère certain, et ce par application d'un courant jurisprudentiel parfaitement établi, celui qui indemnise à titre de préjudice certain les conséquences résultant de la perte d'une chance sérieuse d'obtenir satisfaction. L'indemnisation de la perte de chance sérieuse est illustrée notamment à l'égard des mesures qui ont eu pour effet de priver un candidat sérieux de l'accès à un emploi public ou privé (V. par exemple 21 nov. 1969, *Idoux*, Lebon p. 523 ; 17 mars 1972, *Ministre de l'Education nationale c/ M^{lle} Jarrige*, Lebon p. 222 ; 12 mai 1986, *Fritel*, Lebon, tables, p. 713 ; 27 mai 1987, *Legoff*, Lebon p. 186) ou de faire échec à l'obtention d'un marché public par un candidat dont la chance était sérieuse (Sect., 13 mai 1970, *Monti*, Lebon p. 322 ; 4 juin 1976, *Desforets*, Lebon p. 301 ; 13 juin 1979, *Société OLGEMA*, Lebon, tables, p. 882). Voyez, pour la mise en oeuvre de cette ligne jurisprudentielle dans un cas de responsabilité sans faute, en l'espèce la responsabilité de l'Etat du fait d'une loi de validation, votre décision du 24 octobre 1973, *Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs* (Lebon, tables, p. 1111). V. aussi, pour le cas d'une personne privée de la possibilité de faire valoir ses droits devant une commission, faute pour cette commission d'avoir été mise en place, l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 16 mars 1989 (*Cohen*, Lebon p. 303).

Nous observons aussi que ce courant jurisprudentiel, si on laisse de côté le cas très particulier des accidents médicaux et votre jurisprudence récente sur l'insuffisance de l'information donnée aux patients (Sect., 5 janv. 2000, *Consorts T.*, Lebon p. 5, concl. D. Chauvaux  ; Ass., 19 mai 2004, *Caisse régionale d'assurance maladie d'Ile de France et Caisse primaire d'assurance maladie du Val de Marne*, n° 216039), ne limite pas par principe l'indemnisation à une fraction du préjudice constaté : ainsi, dans le cas de l'exclusion d'un marché public d'un candidat qui avait des chances sérieuses d'être retenu, vous indemnisez le manque à gagner pour l'entreprise (Sect., 13 mai 1970, *Monti*, Lebon p. 322).

Au cas d'espèce, nous estimons que les pilotes et mécaniciens d'Air Afrique ont été privés, par l'effet de l'accord sous forme d'échange de lettres de 1989, de chances sérieuses d'obtenir des juridictions françaises les indemnités qu'ils réclamaient à Air Afrique. Témoigne à notre sens du caractère sérieux de ces chances les prises de position des juridictions françaises qui se sont prononcées, à un titre ou à un autre, au cours de la procédure : elles ne sont pas toutes unanimes, mais on peut noter que les deux conseils de prud'hommes saisis ont accordé les indemnités, au terme de jugements soigneusement motivés, que la Cour d'appel de Paris a confirmé la compétence du conseil des prud'hommes de Paris et que la Cour de cassation a cassé les arrêts de la Cour d'appel de Versailles qui avaient annulé les jugements du conseil des prud'hommes de Montmorency. En témoigne aussi le succès obtenu, devant les juridictions françaises, par deux anciens salariés d'Air Afrique qui n'avaient pas été attirés devant la Cour d'appel d'Abidjan (Cass. soc., 16 nov. 1993, *Air Afrique c/ Sevestre et Peltre*, n° 90-43751), ce qui souligne les chances de succès au fond des prétentions des anciens salariés abstraction faite de la procédure ivoirienne. En témoigne encore l'analyse précise et argumentée que la doctrine, par la voix de différents auteurs réputés en droit international privé, a livrée à propos de l'affaire Air Afrique.

Sans doute ne peut-on ici éprouver de certitude quant à l'issue finale de ces contestations, notamment s'agissant de l'aspect central que constitue la détermination de la loi applicable aux contrats de travail. Mais, précisément, l'intervention du second échange de lettres a eu pour objet d'interdire que la question puisse être définitivement tranchée par les juridictions françaises. Cela indique, peut-être, que les parties à cet accord international jugeaient, elles

aussi, sérieuses les chances de succès. En tout cas, ces différents éléments emportent notre propre conviction et c'est pourquoi nous vous proposerons de juger que le préjudice résultant, pour les pilotes et les mécaniciens, de la perte de chance sérieuse de faire juger leurs demandes devant les juridictions françaises et d'y obtenir satisfaction présente un caractère certain.

Ce préjudice peut être évalué, à notre avis, au montant des indemnités réclamées à Air Afrique, qui a été soigneusement évalué par les conseils de prud'hommes. Il doit aussi incorporer, au titre du principal, les intérêts qui couraient dans le cadre de la procédure judiciaire. Doivent ensuite être appliqués à cette indemnité principale les intérêts courant dans le cadre de la procédure devant la juridiction administrative, à compter de la date de la demande et avec capitalisation des intérêts. Peut-être ces montants pourront-ils paraître élevés ; mais ils s'expliquent aisément, d'une part, par la hauteur des indemnités dues à des salariés dont la rémunération était importante lorsqu'ils sont jugés avoir été licenciés sans cause réelle et sérieuse, d'autre part, par le poids des intérêts légaux résultant en l'espèce de la longue durée des instances, durée à laquelle l'Etat - comme nous l'avons vu - n'est pas étranger.

Nous concluons ainsi à l'annulation de l'arrêt en tant qu'il a écarté la responsabilité sans faute de l'Etat, à l'annulation du jugement du Tribunal administratif de Paris, à la condamnation de l'Etat à verser à chacun des pilotes et des mécaniciens une indemnité calculée comme il vient d'être dit et à la condamnation de l'Etat à verser aux requérants les sommes qu'ils demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

Annexe

Conseil d'Etat, Section, 29 décembre 2004, *Almayrac et autres*

1) Requête par laquelle M. Almayrac 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 ;

2) Requête par laquelle M. Sordel 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 ;

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'eu 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'invoque 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 ;

(MM. Boulouis, rapporteur ; Stahl, commissaire du gouvernement ; SCP Masse-Dessen,

Thouvenin et M^e Luc-Thaler, *avocats*).

Mots clés :

RESPONSABILITE * Responsabilité du fait des lois * Convention internationale * Immunité
juridictionnelle

RFDA © Editions Dalloz 2011