



**La responsabilité sans faute du fait des conventions
internationales
(CE, ass., 30/03/1966, *Compagnie générale d'énergie
radio-électrique*)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les principes de la jurisprudence <i>Cie d’énergie radio-électrique</i>	4
A – Une irresponsabilité totale de l’Etat du fait des conventions internationales jadis	4
B – Une consécration de la responsabilité sans faute du fait des conventions internationales.....	5
II – Les conditions d’application de la jurisprudence <i>Cie d’énergie radio-électrique</i>	6
A – Des conditions tenant aux conventions internationales.....	6
B – Des conditions tenant à l’anormalité du préjudice	7
CE, ass., 30/03/1966, <i>Compagnie générale d’énergie radio-électrique</i>	8

INTRODUCTION

Les conventions internationales ont pris une place croissante dans les sources de la légalité en droit administratif. La Constitution de 1958 leur reconnaît, ainsi, une autorité supérieure à celle des lois. Il était donc logique que la jurisprudence administrative appréhende ce phénomène en reconnaissant une responsabilité sans faute de l'Etat lorsqu'une telle convention cause un préjudice à un administré. C'est ce que fait le Conseil d'Etat en l'espèce.

Dans cette affaire, la Compagnie générale d'énergie radio-électrique était propriétaire des locaux et des installations de radiodiffusion du « Poste parisien » qui ont été utilisés par les allemands pendant toute l'Occupation. Après la guerre, elle demanda à l'Etat réparation du préjudice que lui avaient causé la privation de jouissance des locaux ainsi réquisitionnés et l'arrêt d'exploitation de ses installations. Mais, le préfet de la Seine lui opposa un refus par une décision du 4 octobre 1950. La société saisit alors le tribunal administratif de Paris qui rejeta, toutefois, sa requête le 6 janvier 1960. La société fait donc appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat qui, le 30 mars 1966, par un arrêt d'assemblée, rejette également son recours.

La société invoquait, en premier lieu, la loi du 30 avril 1946 relative aux réclamations nées à l'occasion des réquisitions allemandes en matière de logement et de cantonnement. Mais, le Conseil d'Etat juge que le préjudice subi par la société n'entre pas dans le champ d'application de cette loi. La compagnie se basait, en second lieu, sur la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 qui prévoit que « *tous les moyens affectés ... à la transmission des nouvelles ... peuvent être saisis même s'ils appartiennent à des personnes privées, mais devront être restitués et les indemnités réglées à la paix* ». La société tenait, donc, sur la base de ce texte, une créance à l'égard de l'Allemagne. Toutefois, différents accords avaient été signés entre les alliés et l'Allemagne, par lesquels étaient différés jusqu'au règlement définitif du problème des réparations l'examen des créances détenues sur l'Allemagne. Ces accords avaient, donc, pour conséquence de différer le paiement par l'Allemagne de la créance détenue par la Compagnie générale d'énergie radio-électrique à son égard. Aussi, cette dernière estimait qu'elle subissait, de ce fait, un préjudice et que celui-ci devait être réparé sur la base du principe d'égalité devant les charges publiques.

Le préjudice invoqué en l'espèce tenait donc au retard du paiement de la créance que la société détenait à l'égard de l'Allemagne. Or, ce retard était dû à la signature d'accords entre les alliés et l'Allemagne. Si le Conseil d'Etat rejette le recours, il ne le fait, toutefois, qu'après avoir admis la possibilité d'engager la responsabilité de l'Etat lorsqu'une convention internationale cause un préjudice. Il s'agit, là, d'un régime de responsabilité sans faute fondé sur le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, identique à ceux qui ont été consacrés pour les décisions administratives régulières et les lois. Ce mécanisme obéit aux mêmes conditions, dont celles qui veulent que le préjudice soit grave et spécial. C'est cette dernière condition qui n'est pas remplie en l'espèce, justifiant le rejet du recours.

Il convient, donc, d'analyser, dans une première partie, les principes de la jurisprudence *Cie d'énergie radio-électrique* (I) et d'analyser, dans une seconde partie, ses conditions d'application (II).

I – LES PRINCIPES DE LA JURISPRUDENCE *CIE D'ENERGIE RADIO- ELECTRIQUE*

Avec l'arrêt *Cie d'énergie radio-électrique*, le Conseil d'Etat consacre la responsabilité sans faute du fait des conventions internationales (B), mettant fin à une irresponsabilité totale de l'Etat en ce domaine (A).

A – Une irresponsabilité totale de l'Etat du fait des conventions internationales jadis

Jusqu'à l'arrêt présentement commenté, la responsabilité de l'Etat ne pouvait être engagée lorsqu'une convention internationale causait un préjudice à un administré. La jurisprudence traditionnelle opposait, en effet, un refus en la matière fondé sur la théorie des actes de Gouvernement. Concrètement, le juge considérait que 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 « *ne peuvent pas servir de base à une action contentieuse devant le Conseil d'Etat* », que ce soit sur le plan de l'excès de pouvoir ou sur le plan de la responsabilité (CE, 1^o/06/1951, *Société des étains et wolfram du Tonkin*). Cette position se situait dans la lignée de la conception traditionnelle des actes de Gouvernement dans la sphère internationale selon laquelle l'ensemble des actes ayant trait aux rapports internationaux de la France constituent des actes de Gouvernement échappant à tout contrôle juridictionnel. D'où l'impossibilité d'engager la responsabilité de l'Etat en raison d'un préjudice causé par une convention internationale.

Cette position apparaissait, toutefois, en décalage avec l'évolution du droit sur plusieurs points. D'une part, la théorie des actes de Gouvernement devait évoluer pour ne justifier l'incompétence du juge administratif que dès lors que l'activité diplomatique de l'Etat s'exerce dans un cadre international, de sorte que lorsque cette activité produit des effets en droit interne et ne met pas en cause l'appréciation de la conduite des relations extérieures de l'Etat, rien ne s'oppose à ce que le juge puisse en connaître. D'autre part, le régime juridique des conventions internationales devait se rapprocher de celui applicable aux lois. Ainsi, par l'arrêt *Dame Kirkwood* (CE, ass. 30/05/1952), le Conseil d'Etat avait fait des engagements internationaux une source de la légalité interne au même titre que les lois. Surtout, allant plus loin que la Constitution de 1946, la Constitution de 1958 avait conféré, en son article 55, aux dites conventions une autorité supérieure à celle des lois, dès lors qu'elles ont été régulièrement ratifiées et publiées. Or, le Conseil d'Etat avait admis que puisse être engagée la responsabilité sans faute de l'Etat du fait des lois (CE, ass., 14/01/1938, *Société des produits laitiers « La Fleurette »*). Pourquoi alors ne pas envisager d'appliquer ce type de responsabilité aux conventions internationales ? C'est le pas que franchit le Conseil d'Etat en l'espèce.

B – Une consécration de la responsabilité sans faute du fait des conventions internationales

Dans l'arrêt *Cie d'énergie radio-électrique*, le Conseil d'Etat rompt avec sa jurisprudence traditionnelle et pose le principe selon lequel « *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* ». Ce principe devait, plusieurs décennies plus tard, être appliqué à la coutume internationale (CE, sect., 14/10/2011, *Mme Saleh*).

A l'instar de la responsabilité du fait des lois, il s'agit d'un régime de responsabilité sans faute fondé sur le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789). En vertu de ce principe, les charges doivent, normalement, être équitablement réparties entre tous les citoyens. Mais, il arrive, parfois, du fait de certains textes, ici des conventions internationales, que certains administrés se trouvent dans une situation plus défavorable que celle des autres citoyens. Aussi, le juge administratif considère que, si la puissance publique peut, légalement, faire supporter, au nom de l'intérêt général, des charges particulières à certains membres de la collectivité, cette situation commande d'indemniser la personne (ou les quelques personnes) qui est la seule à souffrir des conséquences d'un acte ou d'une activité menée dans l'intérêt général, donc dans l'intérêt de tous.

Il est possible de noter que, récemment, le Conseil d'Etat a instauré une nouvelle hypothèse de responsabilité sans faute liée à l'action internationale de l'Etat et fondée sur le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques. La Haute juridiction a, ainsi, admis que la responsabilité sans faute de l'Etat peut, sous des conditions strictes, être engagée du fait de décisions non détachables de la conduite des relations internationales de la France (CE, ass., 24/10/2024, *Mutuelle centrale de réassurance*).

En l'espèce, la Cie générale d'énergie radio-électrique a subi un dommage du fait des accords conclus avec l'Allemagne, ces accords retardant le paiement de la créance qu'elle détient sur ledit pays. La société entre ainsi dans le champ d'application de la jurisprudence du 30 mars 1966. Mais, pour pouvoir en bénéficier, certaines conditions doivent être satisfaites.

II – LES CONDITIONS D’APPLICATION DE LA JURISPRUDENCE *CIE D’ENERGIE RADIO-ELECTRIQUE*

Pour que la jurisprudence *Cie d’énergie radio-électrique* s’applique, certaines conditions doivent être remplies : les unes tiennent aux conventions internationales en cause (A), les autres aux caractères que doit présenter le préjudice causé par l’application de ces conventions (B).

A – Des conditions tenant aux conventions internationales

Les conventions internationales doivent respecter deux grandes conditions pour que le préjudice qu’elle cause puisse donner lieu à réparation. La première et la plus importante est qu’il faut 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* ». L’on retrouve là une condition déjà posée par le Conseil d’Etat dans le cadre de la responsabilité sans faute du fait des lois. Cette solution apparaît logique : en effet, l’application des conventions internationales, tout comme celle des lois, s’impose au juge administratif, de sorte si ces conventions excluent le principe de la réparation du préjudice, le juge ne peut que s’incliner devant la volonté des signataires desdits textes.

La seconde condition est propre au régime de responsabilité sans faute du fait des conventions internationales. Ces dernières doivent, ainsi, avoir été « *incorporées régulièrement dans l’ordre juridique interne* », ce qui suppose qu’elles aient été valablement ratifiées (parfois obligatoirement par le législateur en vertu de l’article 53 de la Constitution) et publiées. Ce n’est, en effet, que si ces deux conditions formelles sont remplies que les conventions internationales ont force légale en droit interne et se voient dotées d’une autorité supérieure à celle des lois. Il est donc logique que le Conseil d’Etat retienne également ces deux conditions pour que la responsabilité de l’Etat du fait des engagements internationaux puisse être retenue. Il convient de noter que cette condition semblait avoir été abandonnée par le Conseil d’Etat en 2004 (CE, 29/12/2004, *M. Almayrac et autres*), mais elle a été réaffirmée par un arrêt postérieur (CE, 11/02/2011, *Mme Susilawati*).

D’autres conditions tiennent aux caractères que doit présenter le préjudice.

B – Des conditions tenant à l’anormalité du préjudice

Ces conditions sont classiques dans le cadre d’un régime de responsabilité sans faute fondé sur la rupture de l’égalité devant les charges publiques. On les retrouve en matière de responsabilité du fait des décisions administratives régulières (CE, 30/11/1923, *Couitéas*) et de responsabilité du fait des lois. De nos jours, selon la formule consacrée, « *le préjudice ... ne saurait, s’il revêt un caractère grave et spécial, être regardé comme une charge incombant normalement à l’intéressé* » (CE, ass., 22/10/2010, *Mme Bleitrach*). En l’espèce, le Conseil d’Etat mentionne la nécessité que « *le préjudice dont il est demandé réparation soit d’une gravité suffisante et présente un caractère spécial* », la gravité et la spécialité étant les deux sous-critères attestant de l’anormalité du préjudice.

S’agissant de la spécialité, le principe est que le préjudice doit n’atteindre que certains membres de la collectivité. Ce critère présente un aspect quantitatif (le dommage doit concerner un nombre raisonnablement limité d’administrés) et un aspect qualitatif (les personnes affectées doivent l’être particulièrement). Les choses sont simples si une seule personne est atteinte. Lorsque plusieurs personnes sont concernées, le préjudice ne sera regardé comme spécial que s’il apparaît que ces personnes le sont plus que d’autres en raison de leur activité particulière. En ne retenant que les préjudices spéciaux, le Conseil d’Etat limite, ainsi, la responsabilité de l’administration aux seuls cas où il y a vraiment rupture de l’égalité devant les charges publiques, puisque seuls certains membres de la collectivité sont touchés. Ce critère est, en matière de responsabilité du fait des conventions internationales, de nature à réduire considérablement les cas d’engagement de la responsabilité de l’Etat, les personnes visées par les cocontractants étant, en principe, fort nombreuses.

S’agissant de la gravité, le préjudice doit excéder les simples gênes que les membres de la collectivité doivent supporter sans compensation. En effet, indemniser tous les préjudices conduirait à une inaction de l’Etat, puisque chacun de ses agissements cause, à un point de vue ou à un autre, un dommage. Aussi, le juge détermine la part du préjudice qui est imputable aux aléas normaux de la vie en collectivité et indemnise la part du dommage qui va au-delà.

Dans l’affaire relative à la Compagnie générale d’énergie radio-électrique, le préjudice peut être considéré comme grave, en ce qu’il se traduit par un retard du paiement par l’Allemagne de la créance que détient la société à son égard. En revanche, le préjudice ne peut être regardé comme spécial : le Conseil d’Etat relève, en effet, qu’un grand nombre de ressortissants français sont victimes de dommages analogues à celui allégué par la compagnie. La requête de la société est donc rejetée.

CE, ASS., 30/03/1966, *COMPAGNIE GENERALE D'ENERGIE RADIO- ELECTRIQUE*

Vu la requête sommaire et le mémoire ampliatif présentés pour la Compagnie générale d'énergie radio-électrique, dont le siège social est à Paris, agissant poursuites et diligences de son président-directeur général en exercice, ladite requête et ledit mémoire enregistrés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat les 2 avril 1960 et 21 décembre 1960 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler 1° le jugement avant-dire-droit du Tribunal administratif de Paris en date du 26 mars 1958, 2° le jugement du même tribunal en date du 6 janvier 1960, rejetant la demande de la société requérante tendant à l'annulation de la décision en date du 4 octobre 1950 par laquelle le Préfet de la Seine avait rejeté la demande d'indemnité présentée par elle à la suite de la réquisition par l'ennemi du "Poste Parisien" et à la condamnation de l'Etat à verser l'indemnité sollicitée ;

Vu la loi du 30 avril 1946 ;

Vu la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 publiée en exécution du décret du 2 décembre 1910 ;

Vu l'acte final de la conférence de Paris du 14 janvier 1946 publié en exécution du décret du 5 mars 1946 ;

Vu l'accord de Londres du 27 février 1953 publié en exécution du décret du 10 octobre 1953 ;

Vu l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ;

Considérant que pour demander à l'Etat 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 radio-électrique se fonde en premier lieu sur les dispositions de la loi du 30 avril 1946, relative aux réclamations nées à l'occasion des réquisitions allemandes en matière de logement et de cantonnement ;

Considérant qu'aux termes de l'article 1er de ladite loi "le préfet statue sur les réclamations auxquelles donne lieu l'évaluation des indemnités de réquisition 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'Etat 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 des 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'Etat français ;

Considérant en second lieu qu'aux termes de l'article 53 de l'annexe jointe à la convention de La Haye du 18 octobre 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'article 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 janvier 1946 et surtout par l'accord sur les dettes extérieures allemandes signé à Londres le 27 février 1953 entre les gouvernements alliés et la République fédérale d'Allemagne et dont l'article 5 paragraphe 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'Etat 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 ;

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 soit d'une gravité suffisante et présente un caractère spécial ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que cette dernière condition n'est pas remplie en l'espèce ; qu'eu 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'Etat envers ladite Compagnie ;

Considérant 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 ;

Décide :

Article 1er - La requête susvisée de la Compagnie générale d'énergie radio-électrique est rejetée.

Article 2 - La Compagnie générale d'énergie radio-électrique supportera les dépens.

Article 3 - Expédition de la présente décision sera transmise au Ministre de l'Economie et des finances et au Ministre des Affaires Etrangères.