

N° 493 788

Société RIM Communication

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 12 septembre 2025

Lecture du

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

Concluant il y a un peu moins de deux ans devant votre Section du contentieux¹ pour vous exposer ce que nous semblaient devoir être les principes applicables à une **demande, formée devant le juge administratif, d'exequatur d'une décision juridictionnelle étrangère**, nous n'imaginions pas forcément que nous aurions beaucoup d'autres occasions de revenir sur cette question. Vos commentateurs autorisés partageaient ce sentiment puisqu'ils qualifièrent d'« *hapax* contentieux »² votre décision *Société gabonaise d'édition et de communication*.

La présente affaire va nous démentir puisque, si vous nous suivez, elle vous conduira à faire une application positive de ce précédent, en accordant l'exequatur à des décisions rendues par les juridictions mauritaniennes. **Votre décision n'en sera pas moins historique** puisque, à notre connaissance, le Conseil d'Etat n'avait jusqu'à présent jamais fait droit à une demande d'exequatur³.

1. Les faits à l'origine du litige se résument aisément et font écho à ceux qui étaient en cause dans votre décision de 2023.

Par un arrêt du 17 juillet 2018, la chambre administrative de la Cour d'appel de Nouakchott-Ouest a condamné la communauté urbaine de Nouakchott, aux droits de laquelle est venue la Région de Nouakchott, à payer à la société RIM Communication la somme de 664 959 738 ouguiyas (soit environ 15,44 millions d'euros) en réparation du préjudice causé par la résiliation jugée fautive du contrat de délégation de service public conclu entre cette société et la

¹ Section 22 décembre 2023, *Société gabonaise d'édition et de communication*, n° 463451, p. 480

² A. Goin, & L. Cadin, *Ex Africa semper aliquid novi - l'exequatur en « matière administrative »*, AJDA 2024 p. 255

³ Voir toutefois, en première instance : JRТА Paris 26 avril 2022, *Société Gregori International*, n° 2116836, C+ ; JRТА Paris (formation collégiale), 18 novembre 2024, *Société cabinet d'architecture 2G*, n° 2313185/4

collectivité, qui portait sur la gestion des outils d'information et des moyens de publicité.

Cet arrêt est devenu définitif à la suite du rejet, le 4 février 2020, du pourvoi formé devant la Cour suprême de Mauritanie.

Ne parvenant apparemment pas à recouvrer les fonds en cause, la société RIM Communication a saisi le TA de Paris afin d'obtenir l'exequatur de l'arrêt de la cour d'appel et de la décision de la cour suprême. Mais sa demande a été rejetée comme manifestement irrecevable par une ordonnance du 5 juillet 2023.

La société RIM Communication a fait appel de cette ordonnance et la cour administrative d'appel de Paris vous a, à juste titre, renvoyé l'affaire puisque, conformément à l'article 38⁴ de l'accord en matière de justice entre la République française et la République islamique de Mauritanie du 19 juin 1961, la décision statuant sur une demande d'exequatur est rendue en premier et dernier ressort et ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation.

2. Précisons d'abord que nous n'avons guère de doutes quant au fait que la juridiction administrative est, en l'espèce, compétente pour connaître de cette demande d'exequatur d'un jugement étranger.

Vous avez en effet admis que cette compétence puisse résulter des stipulations d'une convention internationale conclue entre la France et un Etat étranger. Or, la clause d'attribution de compétence figurant à l'article 45 de l'accord franco-mauritanien est identique à celle qui figurait à l'article 43 de l'accord franco-gabonais dont vous avez eu à connaître en 2023.

La seule question qui se pose – comme ce fut d'ailleurs le cas dans votre précédent – est alors de savoir si le présent litige relève bien de « *l'exécution des décisions rendues en matière administrative* » puisque tel est le critère retenu par le traité.

Comme nous l'avions déjà relevé en 2023, il faut entendre ces termes à l'aune de la volonté des parties signataires, dont il nous paraît manifeste, au vu de leur histoire et de leur système institutionnel, qu'elles se sont référées à la définition de la « matière administrative » qui prévaut dans leurs ordres juridiques respectifs.

⁴ « L'exequatur est accordé, quelle que soit la valeur du litige, par le président du tribunal de grande instance ou de la juridiction correspondante du lieu où l'exécution doit être poursuivie. / Le président est saisi et statue suivant la forme prévue pour les référés. / **La décision ne peut faire l'objet que d'un recours en cassation** ».

A titre de courte digression, nous croyons utile de souligner que le critère de compétence juridictionnelle de la « matière administrative » est ainsi différent du critère retenu pour définir le champ de l'immunité de juridiction, qui est beaucoup plus resserré puisqu'une telle immunité ne bénéficie aux Etats que « lorsque l'acte qui donne lieu au litige participe, par sa nature ou sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de ces Etats », par opposition aux actes de gestion. Les deux notions se recoupent mais ne se recouvrent donc pas.

En l'espèce, le litige mauritanien était relatif à la responsabilité d'une personne publique du fait de la résiliation d'un contrat de délégation de service public. Or, que ce soit en Mauritanie, où il a été jugé par la chambre administrative de la juridiction d'appel (le contrat résilié comportant d'ailleurs une clause attributive de compétence au profit du juge administratif), ou en France, un tel litige relève sans conteste de l'ordre juridictionnel administratif.

La clause de l'article 45 de la convention bilatérale confère donc bien compétence à la juridiction administrative pour se prononcer sur la demande d'exequatur.

3. Ceci étant posé, vous pourrez sans difficulté **censurer l'ordonnance attaquée** devant vous, qui est entachée de la même erreur de droit que celle que vous aviez sanctionnée dans votre décision de Section.

La vice-présidente de la 4^{ème} section du tribunal administratif de Paris ne pouvait en effet rejeter la demande dont elle était saisie au seul motif que l'arrêt dont l'exécution est poursuivie porte sur des faits s'étant déroulés sur le territoire mauritanien et ne présentant aucun lien avec la France.

4. Nous vous invitons à régler vous-mêmes l'affaire après cassation.

4.1. A ce titre, vous auriez pu, un instant de raison, vous poser la question de savoir si **l'immunité de juridiction** aurait dû ou pu, comme ce fut le cas dans la décision *Société Gabonaise d'édition et de communication*, être invoquée ici. Mais cette question restera sans réponse explicite car cette exception n'a pas été soulevée par la Région de Nouakchott, qui n'a pas produit de mémoire devant vous.

Or, si, comme vous le savez, l'immunité de juridiction est reconnue par la jurisprudence judiciaire comme un moyen d'ordre public et si nous ne voyons aucune raison de ne pas en juger de même de votre côté, nous sommes toutefois fermement convaincu qu'il ne s'agit pas pour autant d'un moyen que le juge peut,

à lui seul, relever d'office.

Certes, une solution ancienne de la Cour de cassation tendrait à accréditer cette thèse (1^{ère} Civ., 4 février 1986, *General National Maritime Transport c/ Marseille Fret*, n° 84-16.453, Bull. I, n° 7) mais nous pensons, comme une partie de la doctrine⁵, que cette solution a depuis été abandonnée par vos homologues du Quai de l'Horloge, qui ont expressément énoncé que l'immunité ne peut être invoquée que par l'Etat qui se croit fondé à s'en prévaloir (1^{ère} Civ., 30 juin 1993, n° 91-21.267, Bull. I, n° 234).

Cela nous paraît au demeurant éminemment logique, dès lors que vous n'êtes pas le juge des intérêts de l'Etat partie au litige, à qui il appartient, seul, de décider s'il souhaite opposer son immunité, celui-ci pouvant d'ailleurs y renoncer s'il le souhaite.

En termes pratiques, cela signifie que l'Etat étranger pourrait exciper de son immunité y compris pour la première fois en cassation. Sans doute vous serait-il aussi possible de soulever vous-mêmes le moyen s'il ressortait des pièces du dossier qu'il avait été invoqué en première instance sans qu'il y fût répondu mais, sortis de ces hypothèses, vous iriez selon nous au-delà de votre office. Pour le dire autrement, si un tel moyen peut être *formellement* relevé d'office, il ne peut être *substantiellement* soulevé par le juge.

En tout état de cause, si vous deviez emprunter cette pente, vous seriez vite arrêtés en l'espèce car, comme vous le savez, le principe d'immunité de juridiction ne s'applique qu'à une seule catégorie d'actes, celle des « actes d'autorité » (*jure imperii*) qui manifestent la souveraineté de l'Etat étranger, par opposition aux « actes de gestion » (*jure gestionis*) qui sont ceux qui, au fond, ne diffèrent pas substantiellement de ceux accomplis par des personnes privées.

Or, en l'espèce, le litige originel résultait de la résiliation fautive d'un contrat portant sur l'exploitation d'espaces publicitaires appartenant à la collectivité.

Nous peinons de fait à voir là, en l'absence de toute autre particularité, un « litige participant, par sa nature ou sa finalité, à l'exercice de la souveraineté de l'Etat »⁶ – ce qui supposerait, au surplus, qu'une collectivité locale puisse s'en prévaloir, ce qui est, là aussi, loin d'être évident en l'état du droit français, la Cour de cassation jugeant de manière constante que les entités locales ne bénéficient

⁵ Cf. I. Prezas, J-Cl Droit international, fasc. 409-50, *Immunités internationales*, § 10 à 12

⁶ Pour reprendre la formule usitée (Cass. Ch. mixte, 20 juin 2003, *Dame Soliman c/ École saoudienne de Paris et Royaume d'Arabie saoudite*, n° 00-45.629, Bull. ; 1^{ère} Civ. 3 mars 2021, n°19-22.855, Bull. I) reprise elle-même dans votre décision *Société gabonaise d'édition et de communication*

pas de l'immunité de juridiction (Cass., civ., 24 octobre 1932, *Etat de Ceará c/ Dorr*), même si la question semble plus débattue au sein de l'*opinio juris* internationale⁷.

Quoi qu'il en soit, pour la raison que nous vous avons exposée quant à l'office du juge et en l'absence de toute exception soulevée par les parties, vous n'aurez pas à vous prononcer sur la mise en jeu d'une éventuelle immunité de juridiction.

4.2. Rien n'y faisant plus donc obstacle, il vous faut à présent prendre position sur les **conditions mises au prononcé de l'exequatur dans cette affaire** – ce qu'il vous appartient de faire d'office et expressément en vertu de l'article 39 de la convention franco-mauritanienne, sachant qu'ont été mises en œuvre les procédures d'information et de communication prévues par ses articles 25 et 27.

En l'espèce, la combinaison des articles 36 et 39 de la même convention⁸ fixe de manière exhaustive, en reprenant au demeurant certains des critères prévus par la jurisprudence lorsqu'aucun traité ne régit les rapports entre les Etats concernés, **quatre conditions devant être remplies pour octroyer l'exequatur**.

4.2.1. La première condition tient à la vérification de la **compétence du juge étranger** au regard des règles concernant les conflits de compétence admises dans l'Etat où la décision est exécutée.

Il s'agit ainsi pour le juge français de vérifier si le litige se rattachait de manière caractérisée au juge du for (1^{ère} Civ., 3 mars 2021, n° 19-19.471, Bull. I), en l'occurrence au juge mauritanien.

Nous comprenons cette règle comme tendant à garantir le respect de la compétence des juridictions françaises, au sens où il ne doit pas être possible de la contourner en obtenant une décision d'une juridiction étrangère dont on solliciterait ensuite l'exécution en France (et vice-versa du point de vue mauritanien).

Or, à cet égard, le présent litige résulte de l'exécution d'un contrat au sujet

⁷ Cf. Arnaud de Nanteuil, « L'application en France des règles internationales relatives aux immunités », *AFDI* 2010, 56, p. 817 ; l'article 2 de la convention des Nations Unies du 2 décembre 2004 sur les immunités, qui définit « l'Etat » comme incluant « Les composantes d'un Etat fédéral ou les subdivisions politiques de l'Etat, qui sont habilitées à accomplir des actes dans l'exercice de l'autorité souveraine et agissent à ce titre » laisse également la place à l'interprétation...

⁸ Ces articles concernent les décisions « en matière civile et commerciale », ce qui aurait pu faire naître une incertitude sur leur champ d'application mais l'article 45 prévoit que l'exequatur des décisions administratives est poursuivi « comme il est dit au présent titre », la seule réserve portant sur la compétence juridictionnelle.

duquel les parties ont expressément manifesté leur volonté qu'il soit tranché par les juridictions mauritaniennes. Le contrat ne comportait d'ailleurs aucun élément d'internationalité qui aurait pu conduire à douter de la compétence du juge mauritanien pour en connaître, ce dont il se déduit que ce contrat n'était, pour reprendre les termes de votre jurisprudence *Tegos*⁹, « en aucune façon régi par le droit français ».

Nous estimons donc que la première condition est remplie : le juge mauritanien était bien compétent pour statuer au regard-même des règles de compétence applicables en France.

4.2.2. Il faut ensuite s'assurer que les **décisions sont passées en force de chose jugée et exécutoires**.

Tel est bien le cas puisque l'article 222 du code de procédure civile mauritanien ne prévoit aucun recours contre les arrêts de rejet ou d'irrecevabilité du pourvoi, ce dont il se déduit que la décision qui rejette un pourvoi devient bien définitive, et rend l'arrêt de la cour d'appel lui aussi définitif.

S'agissant du caractère exécutoire, l'article 298 du même code prévoit que « (...) *les arrêts sont exécutoires après enregistrement apposition de la formule exécutoire* » et votre 7^{ème} chambre s'est assurée par une mesure d'instruction que cette formule figurait effectivement sur les décisions en cause.

4.2.3. La troisième condition exige que les **parties aient été régulièrement citées, représentées ou déclarées défaillantes** dans le litige initial.

Elle est indubitablement remplie puisque les deux parties étaient comparantes devant les juridictions mauritaniennes, la région de Nouakchott étant d'ailleurs l'appelante principale.

4.2.4. La dernière condition est la plus substantielle : il s'agit, d'une part, de vérifier la **conformité des décisions à l'ordre public de l'Etat** où elle est appliquée et aux **principes du droit public applicable dans cet Etat**. D'autre part, elle ne doit pas non plus être contraire à une décision judiciaire prononcée dans cet Etat et possédant à son égard l'autorité de la chose jugée.

La première exigence est potentiellement très large mais, en l'occurrence, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'un quelconque motif d'ordre public ferait obstacle à l'exécution en France des décisions rendues.

⁹ Section 19 novembre 1999, *Tegos*, n° 183648, p. 356

De même, rien n'indique que le litige entre la société RIM Communication et la région de Nouakchott aurait pu être soumis aux juridictions françaises, qui n'étaient manifestement pas compétentes pour en connaître. Le risque d'une contrariété avec une décision judiciaire française nous paraît donc insignifiant pour ne pas dire nul.

Si vous partagez cette analyse, vous pourrez alors **faire droit à la demande d'exequatur**, la requérante ayant par ailleurs produit devant vous les pièces probatoires requises par l'article 41 de la convention bilatérale.

Et par ces motifs, nous concluons à **l'annulation de l'ordonnance attaquée**, à ce que les décisions n° 12/2018 du 10 juillet 2018 de la chambre administrative de la cour d'appel de Nouakchott-Ouest et n° 06/2019 du 4 février 2020 de la Cour suprême de la République islamique de Mauritanie soient **déclarées exécutoires sur le territoire français** et à ce que la région de Nouakchott verse à la société RIM Communication une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.