Tribunal administratif de Paris, 2 février 2026, n° 2412294

Tribunal administratif | Paris | 4e section - 2e chambre | 2 février 2026

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire complémentaire enregistrés les 15 mai 2024 et 12 décembre 2025, M. C... B..., M. E... F..., M. D... F..., représentés par Me Mignard et Me Ghermi, demandent au tribunal :

1°) de condamner l'Etat à leur verser la somme de 21 482 790, 31 euros, assortis des intérêts moratoires en réparation des préjudices matériels et moraux subis du fait du non versement de loyers dus au titre de l'occupation par l'ambassade de France en Irak de l'immeuble sis Kard el Pacha, n°9/3/1 à Bagdad ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 20 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les requérants soutiennent que :

Sur la compétence de la juridiction administrative :

le contrat de bail conclu le 28 décembre 1964 est un contrat administratif de droit français dont le contentieux ressortit en premier ressort à la compétence du tribunal administratif de Paris ;

Sur la responsabilité contractuelle :

l'Etat français ayant utilisé son pouvoir de résilier ou à tout le moins de modifier unilatéralement le contrat, il doit en conséquence les indemniser de l'intégralité des préjudices qu'ils ont subis ;

la responsabilité contractuelle de l'Etat est en tout état cause engagée tant sur le fondement de la théorie du « Fait du Prince » que sur celui de la responsabilité contractuelle pour faute ;

Sur la responsabilité quasi contractuelle :

la responsabilité de l'Etat est à titre subsidiaire engagée sur le fondement de l'enrichissement sans cause ;

Sur la responsabilité sans faute :

la responsabilité sans faute de l'Etat est engagée du fait de l'immunité d'exécution des Etats étrangers ;

Sur les préjudices subis :

le préjudice financier qu'ils ont subi s'élève à la somme de 14 482 790, 31 euros ;

leur préjudice moral s'élève à la somme de 7 000 000 d'euros.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 octobre 2025, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- à titre principal, la requête est présentée devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître ;

- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par les requérants sont infondés.

Par une ordonnance du 15 décembre 2025, la clôture de l'instruction a été fixée en dernier lieu au 5 janvier 2026.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Claux,

- les conclusions de M. Gandolfi, rapporteur public,

- et les observations de Me Mignard et Me Ghermi, représentant les consorts B... et F....

Considérant ce qui suit :

Le 28 décembre 1964, M. A... B... et M. G... B..., propriétaires d'un immeuble situé à Bagdad, Kard el Pacha n° 9/3/1, ont conclu un bail d'occupation avec l'ambassadeur de France en Irak afin d'y héberger l'ambassade de France à compter du 16 avril 1965 pour une durée de deux ans renouvelables par tacite reconduction et un loyer de 2 000 dinars irakiens. Il est constant que par une loi n° 5 du 10 mars 1951, les fonds des ressortissants juifs irakiens déchus de leur nationalité ont été gelés et que par un amendement à cette loi intervenu le 25 septembre 1967, la citoyenneté irakienne a été retirée aux ressortissants de confession juive n'ayant pas révélé avoir obtenu une autre citoyenneté et que leurs biens ont été gelés. Il est également constant que par une loi du 3 mars 1968, le gouvernement irakien a interdit les transactions liées à la location pour plus d'un an de tout bien appartenant aux personnes de confession juive. C'est dans ce contexte que les consorts B..., de confession juive, ont quitté l'Irak et se sont installés au Canada, pays dont ils ont acquis la nationalité en 1967. Il est en outre constant que les consorts B... n'ont perçu de la part de l'Etat français aucun versement au titre des loyers de l'ambassade de France depuis l'année 1974 au moins. En 1978, un bail relatif à cet immeuble a été conclu entre l'ambassade de France et un administrateur irakien « secrétaire général pour l'administration des biens des juifs qui ont été privés de la nationalité irakienne ». En 1983, un contrat de location a été signé entre l'ambassade de France et la ville de Bagdad, contrat qui a depuis été renouvelé à plusieurs reprises. Par une lettre du 1er mars 2024, M. C... B..., M. E... F..., M. D... F..., ayants droits de M A... B... et de M. G... B..., ont demandé à l'Etat français le versement d'une somme de 22 583 349, 22 US Dollars au titre des préjudices matériels et moraux subis du fait du non-paiement des loyers depuis 1974 en contrepartie de l'occupation de l'immeuble par l'ambassade de France. Par une lettre du 19 mars 2024, la secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a rejeté cette demande. Par la présente requête, M. B... et M.M. F... demandent au tribunal de condamner l'Etat au paiement de la somme de 21 482 790, 31 euros, en réparation des préjudices matériels et moraux qu'ils estiment avoir subis du fait du non versement de ces loyers depuis 1974.

Sur l'exception d'incompétence de la juridiction administrative pour connaître des conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité contractuelle et quasi contractuelle de l'Etat français opposée par le ministre des

affaires étrangères :

Les requérants soutiennent que la responsabilité contractuelle de l'Etat est engagée sur le fondement de la responsabilité contractuelle sans faute, en raison de la mise en œuvre de ses pouvoirs de modification ou de résiliation unilatérale lors de l'exécution du bail, sur le fondement de la théorie du « Fait du Prince », mais aussi sur le fondement de la responsabilité contractuelle pour faute en raison de la méconnaissance par l'Etat de ses obligations contractuelles. Ils font également valoir qu'en tout état de cause la responsabilité de l'Etat est engagée sur le fondement quasi-contractuel de l'enrichissement sans cause.

Le juge administratif français n'est toutefois pas compétent pour connaître d'un litige né de l'exécution d'un contrat qui n'est en aucune façon régi par le droit français. Les contrats conclus par les services de l'État à l'étranger sont, à défaut de dispositions législatives ou réglementaires contraires, régis par la loi choisie par les parties, selon un choix exprès ou qui doit résulter de façon certaine des stipulations du contrat. A défaut, ces contrats sont régis par la loi du pays où ils sont exécutés.

Or, il ne résulte d'aucune stipulation du contrat de bail conclu le 28 décembre 1964 entre M.M. B... et l'ambassadeur de France en Irak que les parties auraient souhaité soumettre ce contrat au droit français. La circonstance que le contrat de bail ait prévu une possibilité de résilier unilatéralement la convention de la part du locataire, prérogative existant notamment dans le régime général des contrats administratifs de droit français, étant insuffisante pour l'établir. De même, le fait que le contrat ait été rédigé en français, qu'il ait été signé par un représentant de l'Etat français pour héberger un service public français, que des compléments de loyers auraient été versés en France en francs français jusqu'en 1974, ou que le contrat de bail n'ait pas explicitement fait mention d'une juridiction irakienne en cas de litige, ne sauraient être regardés comme des éléments révélant le choix des parties de soumettre la convention au droit français. Par suite, les conclusions des requérants tendant à l'engagement de la responsabilité contractuelle de l'Etat sur les différents fondements précités doivent être regardées comme étant présentées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Par ailleurs, le juge administratif, qui n'est pas compétent pour connaître des conclusions des requérants tendant à l'engagement de la responsabilité contractuelle de l'Etat, ne saurait davantage, le contrat n'ayant pas été déclaré nul par le juge compétent, connaître des conclusions subsidiaires des intéressés tendant, dans une telle hypothèse, à l'engagement de la responsabilité quasi-contractuelle de l'Etat sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

Il résulte de ce qui précède que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des conclusions présentées par M. B... et M.M. F... et que l'exception d'incompétence soulevée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères en défense doit être accueillie.

Sur les conclusions tendant à l'engagement de la responsabilité sans faute du fait de l'immunité d'exécution des Etats étrangers :

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

En vertu du quatorzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, « la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international ». L'article L. 111-1 du code des procédures civiles d'exécution prévoit que l'exécution forcée et les mesures conservatoires ne sont pas applicables aux personnes qui bénéficient d'une immunité d'exécution. Il en résulte que la règle coutumière du droit public international d'immunité d'exécution des Etats, qui n'est écartée ni par cette loi ni par aucune autre disposition législative, s'applique dans l'ordre juridique interne. La responsabilité de

l’Etat est, par suite, susceptible d’être recherchée, sur le fondement de la rupture de l’égalité devant les charges publiques, dans le cas où son application entraîne un préjudice grave et spécial.

Dès lors que le présent litige n’est pas lié à l’action d’un Etat étranger sur le territoire français, les requérants ne sont pas fondés à soutenir que la responsabilité de l’Etat est engagée sur le fondement de la responsabilité sans faute du fait de l’immunité d’exécution dont bénéficient les Etats étrangers. Par suite, les conclusions indemnitaires présentées sur ce fondement doivent être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

10. Les dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l’Etat, qui n’est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que les requérants demandent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1er : Les conclusions présentées par M. B... et M.M. F... tendant à l’engagement de la responsabilité contractuelle et quasi contractuelle de l’Etat français sont rejetées comme étant portées devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M.M. C... B..., E... F..., D... F... et au ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

Délibéré après l'audience du 19 janvier 2026, à laquelle siégeaient :

Mme Stoltz-Valette, présidente,

M. Claux, premier conseiller,

M. Frieyro, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 2 février 2026.

Le rapporteur,

signé

J.-B. Claux

La présidente,

signé

A. Stoltz Valette

La greffière,

signé

L. Thomas

La République mande et ordonne au ministre de l’Europe et des affaires étrangères, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l’exécution de la présente décision.