

# Exécution forcée d'une sentence arbitrale

Par un arrêt *Société Ryanair designated activity company et société Airport marketing services limited* du 17 octobre 2023, le Conseil d'État a précisé sa jurisprudence relative à la demande d'exécution forcée d'une sentence arbitrale (*exequatur*), plus précisément lorsque cette demande porte sur un litige qui n'était pas arbitral.

Dans cette affaire, le Syndicat mixte des aéroports de Charente (SMAC), qui est un établissement public, a conclu en 2008, avec les sociétés Ryanair et Airport marketing services, deux conventions en lien avec le développement d'une liaison aérienne entre les aéroports de Londres-Stansted et d'Angoulême, à savoir une convention portant sur des services aéroportuaires et une convention de services marketing ayant pour objet de faire la promotion de la destination. Ces conventions, qui constituaient des marchés publics dès lors qu'elles répondaient aux besoins de l'établissement public, étaient soumises au droit français mais imposaient, pour le règlement des litiges, le recours à l'arbitrage auprès de la cour d'arbitrage international de Londres.

Eu égard à la faiblesse du trafic, la société Ryanair a notifié en 2010 au SMAC sa décision de supprimer la ligne aérienne (résiliation de la convention de services aéroportuaires) ce qui mettait également un terme à la convention de services marketing conclue par le SMAC avec la société Airport marketing services. Le litige né de cette situation, qui allait faire l'objet de nombreuses instances, a dans un premier temps fait l'objet de deux recours distincts : la saisine de la cour d'arbitrage international de Londres par les sociétés, laquelle s'est déclarée compétente pour connaître du litige par une sentence avant dire droit en date du 22 juillet 2011 ; la saisine du juge administratif par le SMAC, en vue de la résiliation des conventions aux torts des sociétés et de la condamnation à la réparation du préjudice subi par le SMAC.

Si les recours du SMAC ont été rejetés par le juge administratif comme portés devant une juridiction incompétente pour en connaître<sup>(1)</sup>, la juridiction arbitrale a décidé,

## Auteur

**Antonin Gras**  
Docteur en droit public  
Avocat au barreau de Paris  
Seban Avocats

## Références

CE 17 octobre 2023, *Société Ryanair designated activity company et société Airport marketing services limited*, req. n° 465761, *Rec CE*

(1) TA Poitiers 20 juin 2013, req. n° 1001640 ; CAA Bordeaux 12 juillet 2016, req. n° 13BX02331, par laquelle la cour a reconnu la licéité du recours à l'arbitrage.

par une sentence en date du 18 juin 2012, que le contrat de services aéroportuaires avait été valablement résilié, a prononcé la résiliation du contrat de services marketing, a accordé aux sociétés le remboursement de frais juridiques et mis à la charge du SMAC le coût total de l'arbitrage (environ 400 000 euros). Et, par ailleurs, le Conseil d'État a rejeté comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître les requêtes du SMAC tendant à l'annulation des deux sentences arbitrales rendues<sup>[2]</sup>.

Rappelons, en effet, qu'en application de l'article 1505 du Code de procédure civile, le juge judiciaire est compétent pour connaître des recours contre les sentences arbitrales mettant en cause les intérêts du commerce international, même s'agissant d'un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un contrat conclu entre une personne morale de droit public française et une personne de droit étranger, exécuté sur le territoire français, fût-il administratif selon les critères du droit interne français. Le juge administratif est, par dérogation, compétent à la double condition que la sentence ait été rendue en France et que le recours « implique le contrôle de la conformité de la sentence aux règles impératives du droit public français relatives à l'occupation du domaine public ou à celles qui régissent la commande publique et applicables aux marchés publics, aux contrats de partenariat et aux contrats de délégation de service public » dès lors que ces contrats relèvent « d'un régime administratif d'ordre public »<sup>[3]</sup>.

Cela étant, les sociétés ont cherché à obtenir cette fois l'*exequatur* des sentences arbitrales des 22 juillet 2011 et 18 juin 2012 dans le but d'obtenir le paiement de frais juridiques et de l'arbitrage. Si la Cour de cassation a considéré que le juge judiciaire était compétent pour connaître de cette demande<sup>[4]</sup>, le Tribunal des conflits a jugé, au contraire, en étendant ses jurisprudences *INSERM* et *Fosmax LNG* au cas de l'*exequatur*, que « lorsqu'une sentence arbitrale a été rendue sur le fondement d'une convention d'arbitrage, dans un litige né de l'exécution ou de la rupture d'un contrat conclu entre une personne morale de droit public française et une personne de droit étranger, exécuté sur le territoire français, mettant en jeu les intérêts du commerce international, il appartient en principe à la juridiction judiciaire [...], d'une part, de connaître d'un recours formé contre la sentence si elle a été rendue en France et, d'autre part, de se prononcer sur une demande tendant à ce que la sentence, rendue en France ou à l'étranger, soit revêtue de l'*exequatur* ; que, toutefois, dans le cas où le contrat à l'origine du litige sur lequel l'arbitre s'est prononcé est soumis aux règles impératives du droit public français relatives à l'occupation du domaine public ou à celles

qui régissent la commande publique, le recours contre la sentence rendue en France et la demande d'*exequatur* relèvent de la compétence de la juridiction administrative »<sup>[5]</sup>. Après avoir qualifié les conventions de marchés publics, il en a déduit que l'ensemble contractuel était soumis aux règles impératives relatives à la commande publique, et qu'en conséquence il appartenait à la juridiction administrative de se prononcer sur l'*exequatur* des sentences rendues dans le litige né de la résiliation des conventions.

Par un jugement du tribunal administratif de Poitiers<sup>[6]</sup> et un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux<sup>[7]</sup>, le juge administratif a rejeté les demandes des sociétés tendant à ce que soit ordonnée l'*exequatur* des sentences arbitrales des 22 juillet 2011 et 18 juin 2012. C'est dans ces conditions que les sociétés se sont pourvues en cassation devant le Conseil d'État, lequel a confirmé la décision des juges du fond.

## Le rejet de la demande d'*exequatur* en cas d'illégalité du recours à l'arbitrage

Selon les considérants de principe rappelés aux points 2 et 3 de l'arrêt commenté, l'« exécution forcée d'une sentence arbitrale rendue dans le cadre de l'application d'un contrat conclu entre une personne morale de droit public française et une personne de droit étranger, exécuté sur le territoire français mais mettant en jeu les intérêts du commerce international, ne saurait être autorisée par le juge administratif si elle est contraire à l'ordre public. En particulier, il résulte des principes généraux du droit public français que [...] les personnes morales de droit public ne peuvent pas se soustraire aux règles qui déterminent la compétence des juridictions nationales en remettant à la décision d'un arbitre la solution des litiges auxquels elles sont parties. Il appartient au juge administratif, saisi d'une demande tendant à l'*exequatur* d'une sentence arbitrale, de s'assurer qu'il n'a pas été recouru à l'arbitrage en méconnaissance de ces principes ».

Le Conseil d'État avait déjà jugé que, saisi d'une demande d'exécution forcée d'une sentence arbitrale, le juge administratif doit rejeter une telle demande si la sentence est contraire à l'ordre public, ce qui impliquait de procéder à un contrôle de la licéité de la convention d'arbitrage et de la sentence « rendue dans un litige né de l'exécution d'un contrat administratif entre une personne morale de droit public français et une personne de droit étranger, mettant en jeu les intérêts du commerce international et

[2] CE 19 avril 2013, Syndicat mixte des aéroports de Charente, req. n° 352750 et 362020, *Rec. CE*.

[3] TC 17 mai 2010, *INSERM*, req. n° C3754, *Rec. CE* ; *RFDA* 2010, p. 959, concl. M. Guyomar et note P. Delvolvé ; v. plus récemment TC 11 avril 2016, Société Fosmax LNG, req. n° C4043, *BJCP* 2016, p. 298, concl. N. Escaut.

[4] Cass. 1<sup>re</sup> civ. 8 juillet 2015, n° 13-25.846, *Bull. civ. I*, n° 834.

[5] TC 24 avril 2017, Syndicat mixte des aéroports de Charente c. Société Ryanair Limited et Airport marketing services limited, n° C4075 ; *AJDA* 2017, p. 981, chron. G. Odinet et S. Roussel ; *Contrats-Marchés publ.* 2017, comm. 176, note P. Devillers ; *Rev. arb.* 2017, p. 883, obs. Y. Gaudemet ; *BJCP* 2017, p. 250, obs. R. Noguellou.

[6] TA Poitiers 15 décembre 2020, req. n° 1900269.

[7] CAA Bordeaux 30 mars 2022, req. n° 21BX00596.

soumis à un régime administratif d'ordre public, qu'elle ait été rendue en France ou à l'étranger »<sup>[8]</sup>. Le contrôle du juge administratif est d'ailleurs le même qu'il soit saisi d'un recours contre une sentence arbitrale rendue en France ou d'une demande d'*exequatur* d'une sentence arbitrale rendue à l'étranger.

Ainsi, c'est le principe même de l'inarbitrabilité pour les personnes publiques qui est réaffirmé par le Conseil d'État qui précise ainsi, lorsqu'il est saisi d'une demande d'*exequatur* d'une sentence arbitrale rendue dans le cadre d'un litige portant sur l'exécution d'un contrat administratif en lien avec les besoins du commerce international, l'office du juge administratif, lequel doit en premier mouvement vérifier la légalité de la convention d'arbitrage. Dès lors, le présent arrêt confirme en quelque sorte que les « contrats administratifs internationaux sont avant tout administratifs »<sup>[9]</sup>.

Rappelons que le principe de l'inarbitrabilité pour les personnes publiques s'inspire de l'article 2060 du Code civil aux termes duquel : « On ne peut compromettre [...] sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public. / Toutefois, des catégories d'établissements publics à caractère industriel et commercial peuvent être autorisées par décret à compromettre » (notons qu'une proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités territoriales, actuellement en discussion devant le parlement, vise à créer une nouvelle dérogation à l'inarbitrabilité pour certaines personnes publiques en matière internationale et plus précisément dans les contrats qu'elles concluent conjointement avec des sociétés étrangères pour la réalisation d'opérations d'intérêt national). Cette règle d'inarbitrabilité des contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics, et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public, est rappelée par l'article L. 432-1 du Code des relations entre le public et l'administration.

Et l'arrêt commenté retient que la prohibition du recours à l'arbitrage ne concerne pas seulement les règles de fond applicables aux personnes publiques mais également la compétence des juridictions qui connaissent de leurs litiges et confirme ainsi la jurisprudence antérieure selon laquelle « il résulte des principes généraux du droit public français que, sous réserve des dérogations découlant de dispositions législatives expresses

ou, le cas échéant, des stipulations de conventions internationales régulièrement incorporées dans l'ordre juridique interne, les personnes morales de droit public ne peuvent pas se soustraire aux règles qui déterminent la compétence des juridictions nationales en remettant à la décision d'un arbitre la solution des litiges auxquelles elles sont parties »<sup>[10]</sup>.

## L'inapplicabilité des exceptions à la règle de l'inarbitrabilité

Comme le retient le Conseil d'État au point 4 de l'arrêt commenté, « la seule circonstance qu'un contrat a été passé par une personne publique pour les besoins du commerce international ne permettait pas de déroger au principe de l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage ». Ce faisant, il s'oppose à la jurisprudence de la Cour de cassation, inspirée selon les sociétés requérantes d'un principe d'ordre public international, selon laquelle la prohibition du recours à l'arbitrage pour les personnes morales de droit public n'est pas applicable à un contrat passé pour les besoins du commerce international<sup>[11]</sup>.

Cela étant, le Conseil d'État juge que la demande d'*exequatur* d'une sentence arbitrale est rejetée en cas d'illégalité du recours à l'arbitrage par les personnes publiques sous réserve toutefois « des dérogations découlant de dispositions législatives expresses ou, le cas échéant, des stipulations de conventions internationales régulièrement incorporées dans l'ordre juridique interne » (point 3 de l'arrêt commenté).

À ce titre, notons que l'article L. 311-6 du Code de justice administrative détermine les cas dans lesquels, par « dérogation aux dispositions du [Code de justice administrative] déterminant la compétence des juridictions de premier ressort, il est possible de recourir à l'arbitrage ».

En l'espèce, aucune disposition législative ne permettait au SMAC de déroger à l'interdiction de recourir à l'arbitrage. Les sociétés requérantes ont donc avant tout cherché à justifier la validité de la clause compromissoire contenue dans les conventions de prestations en soulevant des moyens liés aux stipulations de conventions internationales. Elles ont toutefois fait face à l'exigence du contrôle du juge administratif sur ce point.

D'abord, elles se prévalaient des stipulations de la convention européenne sur l'arbitrage commercial international du 21 avril 1961 (dite « convention de Genève »). Toutefois, l'article 1<sup>er</sup> de cette convention, relatif au champ d'application de la convention stipule que : « 1. La présente Convention s'applique : / a) aux conventions d'arbitrage conclues, pour le règlement de litiges nés ou

[8] CE Ass. 9 novembre 2016, Société Fosmax, req. n° 388806, *Rec. CE* ; *JCP A* 2016, act. 891, n° 46, obs. F. Tesson ; *JCP A* 2017, 2036, n° 7, obs. G. Pellissier ; *Contrats-Marchés publ.* 2017, comm. 25, obs. P. Devillers ; *Dr. adm.* 2017, comm. 12, note F. Brenet ; *RFDA* 2016, p. 1154, concl. G. Pellissier ; *RFDA* 2017, p. 111, note B. Delaunay ; *BJCP* 2017, p. 3, note R. Noguellou ; voir également CE 20 juillet 2021, Sté Tenimont SpA et TCM FR SA c/ Sté Fosmax, req. n° 443342, *Rec. CE* ; *Contrats-Marchés publ.* 2021, comm. 325, note M. Ubaud-Bergeron ; *AJDA* 2021, p. 2455, obs. M. Lahouazi ; *BJCP* 2021, p. 458, concl. M. Le Corre.

[9] F. Youta, « Ordre public et contrats administratifs », *AJDA* 2024, p. 781.

[10] CE 23 décembre 2015, Territoire des îles Wallis-et-Futuna, req. n° 376018, *Rec. CE* ; *AJDA* 2016, p. 1182, note A. Gras ; *D.* 2016, p. 2025, obs. L. d'Avout et S. Bollée.

[11] Cass. 1<sup>re</sup> civ. 2 mai 1966, Galakis, n° 15-01.650, *Bull. civ.* I, n° 256.

à naître d'opérations de commerce international, entre personnes physiques ou morales ayant, au moment de la conclusion de la convention, leur résidence habituelle ou leur siège dans des États contractants différents (...) ». Se posait donc la question de l'interprétation de ces stipulations et, plus précisément, de la question de savoir si l'applicabilité de la convention tenait à ce que toutes les parties à l'arbitrage aient leur siège dans un État partie à la convention. Suivant la cour administrative d'appel de Bordeaux (qui pourtant avait jugé le contraire au point 4 de son arrêt du 12 juillet 2016 ; on notera toutefois que l'autorité de la chose jugée ne pouvait être ici opposée, les recours n'ayant pas le même objet), le Conseil d'État écarte l'application de la convention de Genève, au motif que son application est soumise à la condition que les conventions d'arbitrage doivent être conclues entre des parties ayant leur résidence ou leur siège dans des États parties à la convention. Or, les sociétés Ryanair et Airport marketing services ont leur siège en Irlande, État qui n'est pas partie à la convention.

Ensuite, afin également de tenter d'établir la possibilité du recours à l'arbitrage, les sociétés requérantes se sont prévaluées de la convention de New York du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Mais l'article V, 2. de cette convention stipule : « La reconnaissance et l'exécution d'une sentence arbitrale pourront aussi être refusées si l'autorité compétente du pays où la reconnaissance et l'exécution sont requises constate : / a) Que, d'après la loi de ce pays, l'objet du différend n'est pas susceptible d'être réglé par voie d'arbitrage ; ou / b) Que la reconnaissance ou l'exécution de la sentence serait contraire à l'ordre public de ce pays ». Le Conseil d'État écarte encore l'application de cette convention en jugeant que ces stipulations ne font pas obstacle à ce que soit refusée l'*exequatur* d'une sentence arbitrale relative à un litige qui n'était pas arbitral. Pourtant, l'inapplicabilité de la convention de New York aurait pu ne pas être si aisément jugée, si l'on tient compte de ce que « l'article V 2 de la Convention de New York traite soit de l'inarbitrabilité objective d'un litige au regard de la matière et non de la nature juridique des personnes en cause [...], soit de la violation de l'ordre public par la sentence, étant entendu

qu'il s'agit des règles d'ordre public de fond ou relatives à la régularité de la procédure arbitrale »<sup>[12]</sup>. L'arrêt commenté serait-il donc une illustration de la méfiance du Conseil d'État à l'égard du recours par les personnes publiques à l'arbitrage ?

Enfin, la Haute juridiction relève l'absence de méconnaissance, par les juges du fond, de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales alors même que les deux sociétés requérantes demeureraient dans l'impossibilité d'obtenir l'exécution de sentences qui n'ont pas été annulées. En l'espèce, en effet, le refus d'*exequatur* n'est pas réalisé sans justifications<sup>[13]</sup> : il résulte de règles selon lesquelles les personnes ne peuvent en principe avoir recours à l'arbitrage et d'un mécanisme de validation de l'*exequatur* qui tient à la validité de la clause compromissoire et de la sentence rendue. Bien que non annulées, les sentences n'étaient pas pour autant régulières. Mais le raisonnement ne saurait occulter les réserves dont fait également preuve le Conseil d'État à l'égard de l'arbitrage, et dont l'usage de la notion d'arbitrabilité serait le symptôme<sup>[14]</sup>, son rapporteur public ayant relevé dans la présente affaire que les « sentences arbitrales [...] sont des décisions de justice « ontologiquement incomplètes » car dépourvues de l'*imperium* que seule la justice étatique peut leur conférer »<sup>[15]</sup>.

Au total, le Conseil d'État juge que le SMAC ne disposait pas du droit de déroger au principe de l'interdiction pour les personnes publiques de recourir à l'arbitrage et que, ainsi, la demande d'*exequatur* des sentences rendues en méconnaissance de ce principe ne pouvait qu'être rejetée.

[12] M. Lahouazi, « Chronique de droit des modes alternatifs de règlement des différends », *JCPA*, n° 14, 8 avril 2024, 2094.

[13] Voir, pour une analyse plus critique, T. Clay, « Arbitrage et modes alternatifs de règlement des conflits », *D.* 2023, p. 2278.

[14] Voir. J. Jourdan-Marques, « Chronique d'arbitrage : le Conseil d'État enterre Galakis », *Dalloz actu.* 13 novembre 2023.

[15] N. Labrune, concl. sous CE 17 octobre 2023, Société Ryanair designated activity company et société Airport marketing services limited, précité.