



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 42269/12
Eduardo KANDYRINE DE BRITO PAIVA
contre la France

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 2 juillet 2013 en un Comité composé de :

Angelika Nußberger, *présidente*,
Ganna Yudkivska,
André Potocki, *juges*,

et de Stephen Phillips, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 20 juin 2012,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Eduardo Kandyrine de Brito Paiva, est un ressortissant portugais né en 1936 et résidant à Paris. Il a saisi la Cour le 20 juin 2012. Il a été représenté devant la Cour par M^e L. Coulon-Petitfrère, avocat à Paris.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

3. Par un mémorandum entre la France et la Russie du 26 novembre 1996, complété par un accord du 27 mai 1997, les deux pays décidèrent des modalités du règlement définitif des créances réciproques financières et réelles entre eux antérieures au 9 mai 1945. L'accord prévoyait le versement

pour solde de tout compte, par la Fédération de Russie, d'une somme de 400 millions de dollars, que la France se chargerait de répartir entre ses ressortissants créanciers. Le texte prévoyait en son article 1 :

« La Partie française, en son nom ou au nom de personnes physiques et morales françaises, ne présente pas à la Partie russe ni ne soutient d'une autre manière les créances financières et réelles, quelles qu'elles soient, apparues antérieurement au 9 mai 1945, notamment :

A) Les revendications relatives à tous emprunts et obligations émis ou garantis avant le 7 novembre 1917 par le Gouvernement de l'Empire de Russie ou par des autorités qui administrent une partie quelconque de l'Empire de Russie, et appartenant au gouvernement de la République française ou à des personnes physiques ou morales françaises ;

B) Les revendications portant sur des intérêts et actifs situés sur le territoire administré par le Gouvernement de l'Empire de Russie, par les Gouvernements qui lui ont succédé (...) dont les personnes physiques et morales françaises ont été privées de la propriété ou de la possession ; (...) »

L'approbation de cet accord fut autorisée par une loi du 19 décembre 1997 et la publication assurée par un décret du 6 mai 1998. Dans une première phase, un décret du 3 juillet 1998, pris sur le fondement de l'article 73 de la loi du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique organisa les opérations de recensement des titulaires de créances entrant dans le champ d'application de l'accord du 27 mai 1997. Le recensement se déroula du 1^{er} janvier au 30 juin 1998. Dans une deuxième phase, l'article 48 de la loi de finances du 30 décembre 1999 complétée par deux décrets d'application précisa les modalités d'indemnisation des personnes recensées.

4. Le requérant est un ressortissant portugais. Le 15 décembre 1998, il souscrivit auprès du trésorier principal de la première division de la trésorerie du 8^e arrondissement de Paris, en application de l'article 3 du décret du 3 juillet 1998, une déclaration accompagnée de mille huit cent soixante-treize obligations et quatre-vingt-onze actions au porteur émises par des institutions ou entreprises russes avant 1917. Il acquit ces titres par voie de succession d'un ressortissant français. L'enregistrement lui fut refusé au motif qu'il n'avait pas la nationalité française, sur le fondement de l'article 6 du décret du 3 juillet 1998.

5. Le requérant contesta ce refus devant le tribunal administratif de Paris qui rejeta sa requête le 20 juin 2003. Ce jugement fut confirmé par la cour administrative d'appel de Paris le 18 octobre 2006. Enfin le Conseil d'Etat, après cassation et évocation de l'affaire, rejeta les prétentions du requérant par un arrêt d'assemblée dans les termes suivants :

« Considérant qu'une distinction entre des personnes placées dans une situation analogue ne peut être regardée comme discriminatoire, au sens de ces stipulations, que si elle n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un objectif d'utilité publique, ou si elle n'est pas fondée sur des

critères objectifs et rationnels en rapport avec les buts de la disposition applicable ; qu'en l'espèce en signant avec la Fédération de Russie l'accord du 27 mai 1997, la France a mis un terme à un contentieux entre Etats ; qu'il était matériellement impossible de déterminer, pour l'ensemble des titres indemnisés, la nationalité de leurs porteurs à la date où est intervenue la dépossession ; que la France a obtenu le versement d'une indemnisation au profit des ressortissants français porteurs de titres d'emprunts russes en échange de l'abandon de sa protection diplomatique au soutien de la revendication de ces créances ; qu'eu égard à l'objet de cet accord, à la contrepartie qu'il comporte, aux modalités pratiques de sa mise en œuvre et à l'impossibilité d'identifier les porteurs de titres à la date de leur dépossession, la limitation de l'indemnisation aux seuls ressortissants français par l'article 1 de l'accord du 27 mai 1997 n'est, en tout état de cause, pas incompatible avec les stipulations de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 1 du premier protocole additionnel à cette convention. »

B. Le droit et la pratique internes pertinents

6. Il est renvoyé à la partie droit interne des décisions *De Dreux-Breze c. France* (n° 57969/00, 15 mai 2001), *Abrial et autres c. France* (n° 58752/00, CEDH 2001-VI), et *Corblet de Fallersans c. France* (n° 50166/08, 19 octobre 2010).

7. Le décret n° 98-552 du 3 juillet 1998 dispose en sa partie pertinente que :

« Art. 3. - Les valeurs représentatives de créances, telles que les titres et certificats d'emprunts ou de rentes, les obligations, les bons, les lettres de gage et les actions sont déclarés et déposés aux guichets du Trésor public.

Un déclarant souscrit une seule déclaration pour la totalité des valeurs dont il demande l'indemnisation. Le Trésor public accuse réception de la déclaration par délivrance du double de cette déclaration et assure la garde des valeurs.

La déclaration peut, sur présentation de l'accusé de réception, être complétée, dans les mêmes conditions que la déclaration initiale, au même lieu et dans le délai prévu à l'article 1.

Les valeurs dont la restitution est demandée avant indemnisation ne peuvent ouvrir droit à indemnisation. Les autres valeurs seront restituées, soit avec le paiement, soit sans paiement si elles n'ouvrent pas droit à indemnisation. Celles qui auront ouvert droit à indemnisation seront revêtues d'un cachet spécifique.

Art. 4. - Les personnes physiques ou morales et leurs ayants droit visés aux B et C de l'article 1 de l'accord du 27 mai 1997 susvisé, victimes de dépossessions en Russie ou dans les territoires annexés par l'ex-Union des républiques socialistes soviétiques, qui détiennent des créances différentes de celles citées à l'article 3, déclarent ces créances auprès de l'ANIFOM au moyen d'un formulaire qui sera délivré sur demande. Des déclarations complémentaires peuvent être souscrites dans les délais fixés à l'article 1. Les créances déclarées sont justifiées au moyen de photocopies certifiées conformes des pièces constitutives de preuve. Une traduction des pièces essentielles pourra, le cas échéant, être demandée.

L'ANIFOM accuse réception de la déclaration et remet un double de l'inventaire des pièces produites.

(...)

Art. 6. - Pour les personnes physiques détentrices des valeurs visées à l'article 3, l'identité et la qualité de porteur français du déclarant sont établies par la présentation de la carte nationale d'identité ou du passeport.

Les personnes morales détentrices de valeurs visées à l'article 3 doivent justifier qu'elles ont été créées avant la date des accords susvisés. Elles doivent également prouver que leur siège est situé en France. Cette preuve peut être rapportée, pour celles qui sont immatriculées au registre du commerce et des sociétés, par la production d'un extrait de ce registre.

Pour les dépossessions mentionnées à l'article 4, les déclarants (personnes physiques ou morales) doivent rapporter la preuve de la nationalité française du détenteur de la créance au moment de la dépossession et justifier de leur qualité d'ayant droit ».

GRIEFS

8. Le requérant se plaint, d'une part, du caractère déraisonnable de la durée de la procédure. D'autre part, d'une violation du principe d'égalité garanti par l'article 1 de la Convention ainsi que d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 en raison du motif du refus de l'enregistrement de ses créances fondé sur sa nationalité, condition appréciée à la date de sa dépossession.

EN DROIT

9. Le requérant allègue une violation des articles 6 et 14 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1, qui se lisent ainsi :

Article 6

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, (...), des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine

nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Article 1 du Protocole n° 1

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

10. S'agissant du grief invoqué sous l'angle de l'article 6 § 1 tenant à la durée de la procédure, la question se pose de l'applicabilité de cet article à la présente affaire, le requérant étant exclu par la législation nationale du bénéfice des dispositions de la loi du 19 décembre 2007. La Cour estime, cependant, qu'elle n'est pas dans l'obligation de trancher cette question dans la mesure où le grief est irrecevable pour les raisons suivantes.

11. La Cour rappelle que dans l'affaire *Broca et Texier-Micault c. France*, (nos 27928/02 et 31694/02, § 22, 21 octobre 2003), elle a jugé que le recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice permet de remédier à une violation alléguée du droit de voir sa cause entendue dans un « délai raisonnable » au sens de l'article 6 § 1 de la Convention quel que soit l'état de la procédure au plan interne. Elle a précisé que ce recours avait acquis, à la date du 1^{er} janvier 2003, le degré de certitude juridique requis pour pouvoir et devoir être utilisé aux fins de l'article 35 § 1 de la Convention. Il est donc établi que, lorsqu'une procédure est achevée au plan interne au jour de la saisine de la Cour et que cette saisine est postérieure au 1^{er} janvier 2003, un grief tiré de la durée de cette procédure est irrecevable si le requérant ne l'a pas préalablement vainement soumis aux juridictions internes dans le cadre d'un recours en responsabilité de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service public de la justice, quel que soit l'état de la procédure au plan interne.

12. Ainsi, à supposer même que l'article 6 § 1 soit applicable, le requérant a saisi la Cour le 20 juin 2012 sans avoir préalablement exercé ce recours pour se plaindre de la durée de la procédure. Le requérant n'a donc pas épuisé les voies de recours internes quant à ce grief qui doit en conséquence être rejeté en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

13. La Cour considère que le grief tiré de l'article 1 de la Convention se confond avec celui tiré du caractère discriminatoire des modalités d'enregistrement des créances fixées par le décret du 3 juillet 1998 et décide de les examiner conjointement.

14. La Cour rappelle qu'elle a déjà été amenée à se prononcer sur la question de l'indemnisation des porteurs d'emprunts russes au regard de l'article 1 du Protocole n° 1, d'une part, dans les décisions *De Dreux-Breze c. France* (n° 57969/00, 15 mai 2001) et *Abrial et autres c. France* (n° 58752/00, CEDH 2001-VI) où elle a estimé que les requérants pouvaient se prévaloir d'un droit à indemnisation en vertu de l'accord de 1997 et de la loi de finances de 1999. Par ailleurs, dans la décision *Corblet de Fallerans c. France* (n° 50166/08, 19 octobre 2010) la Cour a estimé que la requérante ne pouvait pas se prévaloir d'un bien au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Dans cette espèce, la requérante contestait le fait de n'avoir perçu aucune indemnisation au titre de la spoliation qu'elle avait subie, au motif que ses créances avaient été acquises ou constituées après le 7 novembre 1917. La Cour à cette occasion a pu remarquer que :

« l'accord du 27 mai 1997 laissait envisager la possibilité d'une indemnisation des biens dont la requérante a été dépossédée. Toutefois, elle observe que le décret du 23 août 2000 apporta des précisions quant aux modalités d'application de la loi de mise en œuvre de l'indemnisation des créances visées par l'accord, ce qui est la fonction même d'un tel texte, et exclut du droit à indemnisation les intérêts et actifs acquis postérieurement à 1917. En conséquence, la demande de la requérante auprès de l'ANIFOM fut rejetée au motif qu'aucun droit à indemnisation ne pouvait lui être reconnu. La Cour observe que les arguments de la requérante ont trait à l'absence de justification de l'exclusion par le décret d'un droit à indemnisation des intérêts et actifs acquis postérieurement à 1917. Or, l'interprétation faite de ce décret par les juridictions de fond a confirmé que, pour des raisons historiques, cette limitation dans le temps était parfaitement justifiée. La Cour rappelle que les juridictions internes sont en principe mieux placées pour interpréter et appliquer le droit national pertinent. Elle en conclut que la requérante ne pouvait prétendre avoir une « espérance légitime » d'obtenir l'indemnisation des biens dont elle a été dépossédée. En conséquence, l'article 1 du Protocole n° 1 ne saurait trouver à s'appliquer en l'espèce. »

15. Dans cette même décision, la Cour rappela que si le constat d'inapplicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 n'empêche pas l'examen de l'article 14 de la Convention « *eu égard à la particularité des indemnisations résultant de l'accord conclu entre la France et la Russie, par lequel ces Etats règlent de manière définitive leurs créances réciproques, mettant ainsi fin à un contentieux historique qui avait duré quatre-vingts ans* », les faits de cette affaire ne relevaient pas de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

16. Une question se pose quant à la compatibilité *ratione materiae* dudit grief (*Fabris c. France* [GC], n° 16574/08, § 52, 7 février 2013). Cependant la Cour considère qu'elle n'a pas à trancher cette question dans la présente espèce, dès lors qu'en tout état de cause, la différence de traitement instituée par la législation française est objective et raisonnable.

17. En effet, selon la jurisprudence établie de la Cour, seules les différences de traitement fondées sur une caractéristique identifiable (« situation ») sont susceptibles de revêtir un caractère discriminatoire aux fins de l'article 14 (*Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*,

7 décembre 1976, § 56, série A n° 23). En outre, pour qu'un problème se pose au regard de cette disposition, il doit y avoir une différence dans le traitement de personnes placées dans des situations analogues ou comparables (*D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, § 175, CEDH 2007-IV ; *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 60, CEDH 2008). Une telle distinction est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Par ailleurs, les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (*Burden*, précité, § 60). L'étendue de cette marge d'appréciation varie selon les circonstances, les domaines et le contexte (*Carson et autres*, précité, § 61).

18. En l'espèce, les différences de traitement sont basées sur la nationalité du requérant. D'après la jurisprudence constante de la Cour, une telle différence de traitement doit reposer sur une justification objective et raisonnable (*Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, § 50, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV). En outre, la Cour observe qu'en tant qu'héritier étranger d'un titulaire français d'emprunts russes, le requérant se trouve dans une situation comparable à celle des nationaux, notamment des héritiers français d'un titulaire d'emprunts russe.

19. La Cour doit alors s'interroger sur l'existence d'une justification objective et raisonnable à une telle discrimination. A ce titre, il lui semble essentiel de constater que la France, lors des négociations de l'accord avec la Russie, n'avait qualité, s'agissant d'un contentieux international, que pour représenter et défendre les intérêts de ses propres ressortissants, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des termes mêmes de l'accord signé à Paris le 27 mai 1997. En outre, la Cour constate également que la somme de 400 millions de dollars qui lui a été versée par le gouvernement russe n'a été versée que pour éteindre ce contentieux. Cette condition de nationalité correspond donc à l'objectif même de la négociation entre la France et la Russie qui était de réduire le foyer contentieux existant entre les ressortissants français et la Russie. La Cour constate ainsi qu'en réservant les sommes reçues aux titulaires français d'emprunts russes, elle ne peut être regardée comme ayant mis en place une discrimination par la nationalité mais a attribué les sommes aux personnes physiques ou morales auxquelles la Russie a accepté de les verser.

20. Reste à savoir si la fixation de la date de l'appréciation de la condition de nationalité à la date du recensement des titres et non à la date de la spoliation est fondée sur une justification objective et raisonnable. Le requérant soutient à cet égard que rien ne s'opposait à l'indemnisation des descendants de porteurs français. En effet, selon lui, compte tenu de l'ancienneté de la spoliation que les accords tendaient à réparer, il était

improbable de voir se présenter au recensement les porteurs originaires des titres. Les travaux préparatoires de la loi du 2 juillet 1998 montrent que le législateur a choisi d'apprécier la condition de nationalité dans la personne du possesseur de la valeur au moment du recensement en raison de la nature des titres. S'agissant pour la plupart de titres au porteur, le législateur a tenu compte de

« la complication pratique d'une procédure de contrôle et de vérification minutieuse des droits des « porteurs par héritage » aurait pour effet d'entraîner des coûts de gestion disproportionnés avec l'enjeu, et de retarder au-delà du raisonnable la dernière phase de l'indemnisation proprement dite ».

21. La Cour considère que l'arbitrage opéré par le législateur, entre la somme globale qui lui a été allouée et le coût de la procédure administrative d'indemnisation des titres, n'est pas disproportionné avec le but visé d'indemnisation des ressortissants français porteurs d'emprunts russes conformément à l'accord de réciprocité conclu avec le gouvernement russe et qu'il a agi dans le cadre de la marge d'appréciation dont il bénéficiait.

22. Le grief est donc, en tout état de cause, manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Stephen Phillips
Greffier adjoint

Angelika Nußberger
Présidente