

Paris, le 17 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-187

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968, relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics ;

Vu l'article 2234 du code civil ;

Saisi de la réclamation de Madame X relative au refus de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de lui reverser les parts de succession de son frère, Monsieur Y, ainsi que de sa sœur, Madame Y ;

Décide, en vue de régler la situation exposée dans la décision, de recommander au ministre de l'Économie et des finances de faire droit à la demande de Madame X en lui restituant la somme de 6.044 € (contrevalant de 39.646,99 francs), appartenant à ses frère et sœur et transférée le 24 août 1999 à la CDC par la banque de gestion privée Indosuez ;

Demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

RECOMMANDATION
dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

I - Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

Madame X est issue d'une fratrie de cinq enfants qui sont tous nés au Cambodge et y ont vécu jusqu'à la prise du pouvoir par les Khmers Rouges en avril 1975, date à laquelle l'intéressée, ainsi que son frère, Monsieur A, et sa sœur, Madame B, sont rentrés en France, pays de leur père.

Ce dernier, décédé le 3 mai 1974, disposait de fonds à la Banque de l'Indochine et de Suez.

Les trois intéressés ont reçu leur part de succession sur ces fonds, tandis que celle de leur frère et sœur, restés au Cambodge, a été conservée par la banque.

Madame X, en dépit de recherches incessantes, est restée sans nouvelles de son frère et de sa sœur, jusqu'en 2010, lorsqu'elle a effectué un voyage au Cambodge où elle a appris que tous les deux avaient été exécutés par les Khmers Rouges en 1975.

Elle a alors sollicité la banque CA Indosuez Private Banking, qui a absorbé la Banque de l'Indochine et de Suez, pour faire valoir ses droits sur la part d'héritage de ses frère et sœur décédés.

Par courrier du 10 novembre 2014, la banque, se prévalant d'un courrier d'information préalable du 17 août 1999, lui a indiqué que les fonds avaient été transférés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) le 24 août 1999.

Madame X s'est alors rapprochée de la CDC qui, par courrier du 9 décembre 2014, a invoqué la prescription trentenaire et lui a répondu que ces fonds étaient définitivement acquis à l'État.

Madame X conteste cette décision et c'est dans ce contexte que le Défenseur des Droits a été saisi.

Au vu des caractéristiques particulières de ce dossier, le Défenseur des droits a demandé à la CDC de bien vouloir envisager son réexamen en considérant notamment l'article 3 de la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, lequel instaure dans certains cas une suspension du délai de prescription.

Par courrier en réponse du 13 juin 2017, la CDC a indiqué que son service avait effectué les diligences qui lui sont imposées par la loi en matière de déchéance des fonds et a ajouté qu'aux termes de l'article 4 de la loi de 1968 précitée, la suspension du délai de prescription de l'article 3 ne lui était pas applicable.

Le 30 août 2017, le Défenseur des droits a, à nouveau, saisi la CDC pour lui demander de lui faire connaître sa position quant au possible réexamen du dossier de Madame X, en application de l'article 2234 du code civil, aux termes duquel « *la prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure* » ou, à défaut, en équité.

Par courrier du 16 janvier 2018, Madame G, médiatrice du groupe Caisse des dépôts, a répondu que la force majeure ne lui semblait pas pouvoir être retenue en l'espèce.

Elle a également indiqué, s'agissant de Madame X, qu'en tout état de cause, « *la Caisse des dépôts a transféré à l'État les fonds en consignation appartenant à sa famille. Il n'est donc pas possible à l'Établissement public de les restituer à la requérante. En revanche, l'État, qui est devenu détenteur des avoirs de Madame X, pourrait éventuellement considérer qu'elle doit recouvrer ses biens familiaux* ».

Le Défenseur des droits, par courrier du 22 février 2018, a alors appelé l'attention du ministre de l'Action et des comptes publics sur la situation de l'intéressée.

Cette correspondance a été transmise au ministre de l'Économie et des finances, pour les suites utiles.

Par courrier du 27 juin 2018, ce dernier a indiqué que « *compte tenu de l'intérêt que j'attache à ce dossier, je l'ai transmis à Monsieur le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, aux fins d'un examen attentif. Celui-ci ne manquera pas de vous tenir directement informé de la suite qui pourra lui être réservée* ».

Par courrier du 25 octobre 2018, Madame G, rappelant que la Caisse des dépôts avait respecté ses obligations en matière de fonds en déshérence, a maintenu sa position sur la prescription ainsi que sur l'inexistence d'un cas de force majeure.

Elle a toutefois insisté sur le fait que les fonds ont été transférés à l'État et indiqué, qu'à son sens, Madame X devrait se rapprocher des services de l'État et plus spécifiquement du médiateur du ministère de l'Économie et du budget, afin de recouvrer ses biens familiaux.

Enfin, en parallèle, le 12 décembre 2018, Monsieur le ministre de l'Action et des comptes publics, a ajouté que « *dans ces circonstances, il appartient à Mme X de présenter, si elle l'estime fondée, une demande à l'État (aux services de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances) assortie de toutes les précisions nécessaires pour permettre, d'une part, de s'assurer de la réalité de la créance ainsi que des transferts à l'État et, d'autre part, d'en apprécier le bien-fondé* ».

Ces informations ont été répercutées à l'intéressée.

II - Analyse juridique :

A) Sur la force majeure :

Aux termes de l'article 2234 du code civil, « *la prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure* ».

En l'espèce, il apparaît que les comptes du frère et de la sœur de Madame X n'ont pas été mouvementés depuis 1976, date de point de départ de la prescription, et qu'il s'ensuit que, sauf à être interrompue ou suspendue, cette dernière était acquise en 2006.

Au cas présent, l'impossibilité pour Madame X de connaître le décès des membres de sa famille avant son séjour au Cambodge en 2010, devrait avoir pour effet de suspendre le cours de la prescription trentenaire, entre 1976 et 2010, compte tenu de son caractère de force majeure.

Les parts de succession de Monsieur Y et de sa sœur Madame Z devraient donc pouvoir être valablement réclamées par leurs ayants droits jusqu'en 2030.

Cependant, par courrier du 16 janvier 2018, Madame G, médiatrice de la CDC, a considéré que Madame X aurait pu effectuer des recherches auprès des autorités du Cambodge ou encore faire procéder à une déclaration judiciaire de décès avant l'écoulement du délai de 30 ans.

Elle a précisé qu'en outre, la force majeure ne lui semblait pas pouvoir être retenue, la Cour de cassation considérant que l'état de guerre ne constituait pas, par lui-même, un cas général et permanent de force majeure (cass. 1^{ère} civ. 24/03/1992, n° 89-14.880).

Enfin, elle a ajouté que le régime des khmers rouges a régi le Cambodge de 1975 à 1979 et que dès 1979, le comité international de la croix rouge (CICR) est revenu au Cambodge et a développé ses activités de recherche de personnes portées disparues, la situation interne au Cambodge semblant s'être stabilisée dès 1984, le processus de paix ayant été concrètement engagé en 1986.

Le Défenseur des droits ne partage pas cette analyse.

Tout d'abord, il est utile de rappeler que Madame X n'a jamais été rendue destinataire du courrier de la banque CA Indosuez l'informant du transfert des avoirs de sa sœur et de son frère à la Caisse des dépôts et consignations. En effet, ce courrier a été envoyé à une adresse à laquelle elle ne résidait plus depuis plusieurs années et elle déplore d'ailleurs que la banque n'ait effectué aucune recherche pour renvoyer son courrier d'information à la bonne adresse alors que cet envoi, par lettre recommandée avec accusé de réception, avait manifestement été retourné non délivré à son expéditeur.

Ensuite, Madame X n'a eu de cesse d'effectuer des recherches auprès des autorités cambodgiennes pour avoir des nouvelles de sa sœur et de son frère, dont elle n'a pu apprendre le décès qu'en se rendant sur place en 2010. De fait, elle ne pouvait donc pas non plus, avant cette date, faire procéder à une déclaration judiciaire de décès, ni réclamer le solde des comptes bancaires des intéressés.

Par ailleurs, la décision de la Cour de cassation évoquée par la CDC concerne une thématique différente, à savoir un transport de matériel de France en Arabie Saoudite, via le Liban, ayant subi des pertes et avaries à Beyrouth. La décision de la cour d'appel de Paris a été censurée au motif que l'état de guerre civile avait été simplement constaté, sans que soit relevé aucun fait particulier se rattachant à ces événements, qui serait la cause directe des pertes et avaries constatées. Le tout a été renvoyé devant la cour d'appel de Douai.

Par contre, dans un arrêt récent du 18 février 2016, la cour d'appel de Paris (pôle 5, chambre 6 n°14/13010) a indiqué :

« (...) Considérant que les dépôts ont été effectués par Regina G. et Jan G. entre le 24 novembre 1936 et le 26 avril 1938 et que la banque POLSKA KASA OPIEKI reconnaît que le point de départ de la prescription trentenaire alors applicable doit être fixé au 26 avril 1938 ; Considérant que la seconde guerre mondiale a eu pour effet de suspendre le cours de la prescription trentenaire, compte tenu de son caractère de force majeure, entre le 1^{er} septembre 1939 et le 2 septembre 1945 et que le délai expirait ainsi en avril 1974 (...) ».

En l'espèce, la cour d'appel de Paris a bien considéré l'état de guerre comme un cas de force majeure.

Enfin, la CDC indique que le processus de paix au Cambodge a été concrètement engagé en 1986.

On peut tout de même s'interroger pour savoir s'il faut dater la paix de 1991, date à laquelle sont signés les accords de Paris, de 1993 lorsque se déroulent les élections, de 1996 quand la reddition négociée de commandants khmers rouges dissipe définitivement le risque d'un retour au pouvoir de l'organisation de Pol Pot, ou encore de 1997 lorsque les forces du parti du peuple cambodgien (PPC) éliminent les branches militaires de son opposition et nombre de ses activistes. En réalité, les combats ayant repris dans le nord et l'ouest du pays, peu après les élections de 1993, ce n'est qu'en 1999 que le Cambodge connaît sa première année de paix.

Par ailleurs, il est exact que de 1979 à 1989, le CICR a développé ses activités de recherche de personnes portées disparues.

En 2000, le service de recherches du CICR à Bangkok, bien qu'il ait continué à recouper les demandes de recherche avec les données contenues dans ses archives, a transmis ses compétences à la Croix-Rouge cambodgienne.

Toutefois, on peut aisément comprendre qu'une telle recherche était encore bien plus complexe pour les personnes, qui, comme Madame X, engageaient des démarches depuis la France.

Ainsi, interrogé dans le cadre d'un débat en 2004 par un participant qui lui indiquait : « *j'ai vécu au Cambodge de 1968 à 1974 et j'y ai enseigné le français dans divers lycées de province et de Phnom Penh. J'ai pu y retourner deux fois, en 1992 et en 1994. Je n'ai retrouvé trace d'aucun élève, collègue ou ami. Je n'arrive pas à me consoler de ces disparitions. Pensez-vous qu'il y ait un moyen pour rechercher d'éventuels survivants ?* », Rithy Panh, cinéaste, rescapé du génocide cambodgien et réalisateur du documentaire "S21, la machine de mort khmère rouge", lui répondait en disant : « *Il n'y a pas d'organisme qui se charge de la recherche des familles disparues ou des amis. Il arrive que des gens passent des annonces dans les journaux ou à la télévision, c'est le seul moyen pour l'instant. Il est vrai qu'un génocide, c'est ça, une destruction qui non seulement fait des morts, mais laisse des interrogations, des vides. Après le génocide, il reste toujours un vide.* » (Le Monde du 6 février 2004).

En tout état de cause et même en considérant que le cours de la prescription trentenaire n'a été suspendu qu'entre 1976 et 1986, le délai expirait alors en 2016, date à laquelle Madame X avait déjà entamé des démarches pour obtenir les parts d'héritage de ses frère et sœur, puisqu'elle a sollicité la banque détentrice des fonds, dès 2014.

B) Sur l'équité :

Les dispositions de l'article 25 de la loi organique relative au Défenseur des droits l'autorise, lorsqu'une réclamation lui semble justifiée, à faire toute recommandation qui lui apparaît de nature à garantir le respect des droits et libertés de la personne lésée et à régler les difficultés soulevées devant lui ou à en prévenir le renouvellement, et notamment, à recommander à l'administration toute solution permettant de régler en équité la situation de la personne dont il est saisi.

A cet égard, le Défenseur des droits attire l'attention du ministre de l'économie et des finances sur l'importance d'une prise en compte de l'équité pour renforcer l'État de droit dans la mesure où il est indéniable que certains textes peuvent produire, dans des situations très particulières, exceptionnelles et ciblées, des conséquences injustes et difficilement supportables pour quelques usagers.

Dans ces cas-là, la recommandation en équité, comme complément nécessaire à la loi, évite le maintien d'une décision individuelle inique et donc inacceptable par l'État de droit.

Or, tel paraît être le cas en l'espèce dans la mesure où refuser de restituer les fonds à Madame X, pour cause de prescription, reviendrait à nier les spécificités de cette affaire et à refuser de prendre en compte l'incapacité de l'intéressée d'effectuer des démarches avant 2010.

Par ailleurs, la solution en équité ne crée aucune rupture du principe d'égalité, lequel a pour objet de soumettre les personnes placées dans la même situation aux mêmes règles, puisqu'il autorise un traitement différencié des personnes placées dans des situations particulières.

En outre, la solution en équité ne crée aucun précédent car elle ne vaut que pour l'espèce.

En ce sens, il est rappelé que la décision prise sur la recommandation en équité du Défenseur des droits ne lie pas l'administration pour d'autres cas, même apparemment identiques.

Sur ce point, le ministre de l'Action et des comptes publics, dans son courrier du 12 décembre 2018, indique que des considérations d'équité ne sauraient justifier l'octroi d'une libéralité à Madame X dès lors qu'elles sont interdites aux personnes publiques, ainsi que cela résulte d'une jurisprudence constante du conseil d'État.

Pour ma part, je constate qu'aux termes de l'article 893 du code civil, « *la libéralité est l'acte par lequel une personne dispose à titre gratuit de tout ou partie de ses biens ou de ses droits au profit d'une autre personne (...).* ».

L'interdiction pour les personnes publiques de consentir des libéralités a été formulée pour la première fois dans un arrêt de principe Compagnie des chemins de fer du nord et de l'est, rendu par le Conseil d'État, le 17 mars 1893.

Ce principe, réaffirmé et complété par la juridiction administrative, implique que les biens publics relevant du domaine privé, ceux du domaine public étant inaliénables, ne peuvent pas être cédés à vil prix, c'est-à-dire pour un prix inférieur à leur valeur réelle. Le but principal de cette interdiction était d'éviter que le patrimoine public soit bradé.

Par la suite, le Conseil constitutionnel a inclus ce principe dans le bloc de constitutionnalité.

Le Conseil d'État, dans un arrêt Chambre de Commerce et d'Industrie de Montpellier, rendu le 22 juin 2012, a pu affirmer « *qu'en vertu de l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités, un contrat administratif ne peut légalement prévoir une indemnité de résiliation ou de non-renouvellement qui serait, au détriment de la personne publique, manifestement disproportionnée au montant du préjudice subi par le cocontractant du fait de cette résiliation ou de ce non-renouvellement* ».

Enfin, la jurisprudence administrative a considéré que l'intérêt général permet de nuancer l'interdiction pour les personnes publiques de concéder à une personne privée des libéralités (arrêt Commune de Fougerolles rendu le 3 novembre 1997, dans lequel le Conseil d'État admet une exception au principe d'incessibilité à vil prix).

En l'espèce et au regard des décisions administratives précitées, qui démontrent que l'octroi de libéralités s'apprécie dans le cadre de cessions ou encore dans le domaine contractuel, restituer à Mme X ses biens propres, qu'elle n'a pas pu réclamer dans les délais légaux en raison de circonstances totalement indépendantes de sa volonté, ne saurait en aucun cas constituer l'octroi d'une libéralité de l'administration.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Économie et des finances, de faire droit à la demande de Madame X en lui restituant la somme de 6.044 € (contrevalueur de 39.646,99 francs), appartenant à ses frère et sœur et transférée le 24 août 1999 à la Caisse des dépôts et consignations par la banque de gestion privée Indosuez.

Il demande à être tenu informé des mesures prises conformément à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON