



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

GRANDE CHAMBRE

AFFAIRE ANDREJEVA c. LETTONIE

(Requête n° 55707/00)

ARRÊT

STRASBOURG

18 février 2009

Cet arrêt est définitif. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Andrejeva c. Lettonie,

La Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en une Grande Chambre composée de :

Jean-Paul Costa, *président*,
Christos Rozakis,
Nicolas Bratza,
Peer Lorenzen,
Françoise Tulkens,
Josep Casadevall,
Ireneu Cabral Barreto,
Corneliu Bîrsan,
Nina Vajić,
Alvina Gyulumyan,
Dean Spielmann,
David Thór Björgvinsson,
Ján Šikuta,
Ineta Ziemele,
Mark Villiger,
Isabelle Berro-Lefèvre,
Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Michael O'Boyle, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 juin 2008 et 14 janvier 2009,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 55707/00) dirigée contre la République de Lettonie et dont une « non-citoyenne résidente permanente » (*nepilsonē*) de Lettonie, autrefois ressortissante de l'ex-URSS, M^{me} Natālija Andrejeva (« la requérante »), a saisi la Cour le 27 février 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée devant la Cour par M. V. Buzajevs, député. Le gouvernement letton (« le Gouvernement ») est représenté par son agente, M^{me} I. Reine.

3. La requérante alléguait en particulier qu'en refusant de l'admettre au bénéfice de la pension d'Etat au titre du travail qu'elle avait effectué en ex-URSS avant 1991 au motif qu'elle ne possédait pas la nationalité lettonne, les autorités nationales lui avaient fait subir une discrimination dans l'exercice de ses droits patrimoniaux. Elle invoquait à cet égard l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. En outre, la

requérante s'estimait victime d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de ne pas avoir pu assister à l'audience de la juridiction de cassation.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Le 11 juillet 2006, elle a été déclarée partiellement recevable par une chambre de ladite section, composée des juges dont le nom suit : Boštjan M. Zupančič (président), Corneliu Bîrsan, Vladimiro Zagrebelsky, Alvin Gyulumyan, Egbert Myjer, David Thór Björgvinsson et Ineta Ziemele, ainsi que de Vincent Berger, greffier de section.

5. Le 11 décembre 2007, la chambre s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre, ni l'une ni l'autre des parties ne s'y étant opposée (articles 30 de la Convention et 72 du règlement).

6. La composition de la Grande Chambre a été arrêtée conformément aux articles 27 §§ 2 et 3 de la Convention et 24 du règlement. Il a également été décidé de porter la requête à la connaissance du gouvernement de l'Ukraine et du gouvernement de la Fédération de Russie et de les inviter à présenter leurs observations (article 36 § 2 de la Convention et article 44 du règlement). Toutefois, aucun de ces deux gouvernements n'a souhaité exercer ce droit.

7. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire.

8. Une audience s'est déroulée en public au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 25 juin 2008 (article 59 § 3 du règlement).

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} S. KAULINA, *co-agente,*
M. E. PLAKSINS,
M^{me} D. TRUSINSKA, *conseillers ;*

– *pour la requérante*

MM. V. BUZAJEVS, *conseil,*
A. DIMITROVS, *conseiller.*

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Buzajevs et M^{me} Kauliņa.

9. Les 8 et 10 juillet 2008 respectivement, la requérante et le Gouvernement ont fourni des réponses écrites aux questions supplémentaires posées par la Cour à l'audience. En outre, par une lettre du 8 octobre 2008, la requérante a informé la Cour de nouveaux développements dans l'affaire.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. La genèse de l'affaire

10. Née au Kazakhstan, la requérante arriva en Lettonie en 1954, à l'âge de douze ans, alors que ce pays était l'une des quinze « républiques socialistes soviétiques » (en abrégé « RSS ») de l'Union soviétique. Depuis lors, elle y réside en permanence. Après avoir terminé ses études à l'Institut polytechnique de Riga, en 1966, elle obtint un emploi au centre de l'industrie chimique d'Olaine (Lettonie), afin de travailler au laboratoire d'une usine de recyclage.

11. En 1973, la requérante fut affectée à la division régionale du Service de contrôle de la protection environnementale, qui dépendait du ministère de l'Industrie chimique de l'URSS. Jusqu'en 1981, elle travailla dans une entreprise d'Etat relevant du ministère et ayant son siège principal à Kiev (Ukraine). Par la suite, elle fut placée sous l'autorité d'une émanation de la même entreprise, située en Biélorussie (aujourd'hui Bélarus) et subordonnée elle-même à une entité ayant son siège à Dolgoproudny (région de Moscou, Russie). L'entreprise en cause était une entreprise de l'Union (*предприятие всесоюзного значения*), c'est-à-dire régie par le droit fédéral et relevant du pouvoir central de l'URSS. Le salaire de la requérante lui était versé par des virements postaux mensuels, en provenance de Kiev et de Moscou. Nonobstant ces changements d'affectation, la requérante continua à exercer ses fonctions au sein de l'usine de recyclage à Olaine. De même, pendant toute cette période, elle resta affiliée à la même unité locale du syndicat soviétique centralisé des travailleurs de l'industrie chimique.

12. Le 4 mai 1990, le Conseil suprême (l'assemblée législative de l'époque) adopta la Déclaration sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie. Le 21 novembre 1990, le Service de contrôle de la protection environnementale fut supprimé. L'entreprise étant devenue autonome, la requérante fut directement subordonnée à la direction de l'usine.

13. En août 1991, l'indépendance de la Lettonie fut entièrement rétablie. Plus tard, en décembre 1991, l'Union soviétique, l'Etat dont la requérante était jusque-là ressortissante, disparut. La requérante se retrouva donc sans aucune nationalité. Après l'adoption, le 12 avril 1995, de la loi relative au statut des citoyens de l'ex-URSS ne possédant pas la nationalité lettonne ou celle d'un autre Etat, la requérante se vit conférer le statut de « non-citoyenne résidente permanente » (*nepilsonē*).

14. En septembre 1993, la requérante fut licenciée à la suite d'une réduction des effectifs. Elle signa aussitôt un contrat de travail avec un autre employeur, domicilié à Riga, pour lequel elle travailla jusqu'à son départ en retraite en 1997.

B. Faits relatifs au calcul de la pension de la requérante

15. En août 1997, à l'âge de cinquante-cinq ans, la requérante prit sa retraite et demanda à la direction de l'assurance sociale de l'arrondissement de Kurzeme de Riga (*Rīgas Kurzemes rajona Sociālās apdrošināšanas pārvalde*) de calculer le montant de sa pension de retraite (*vecuma pensija*). Par une lettre du 21 août 1997, la direction lui rappela que, conformément à l'article premier des dispositions transitoires de la loi relative aux pensions d'Etat, s'agissant d'un étranger ou d'un apatride domicilié en Lettonie au 1^{er} janvier 1991, seule la période pendant laquelle l'intéressé avait travaillé en Lettonie pouvait être prise en considération lors du calcul de sa pension. Or il ressortait du livret de travail (*darba grāmatiņa*) de la requérante que, du 1^{er} janvier 1973 jusqu'au 21 novembre 1990, elle avait été employée par des organismes sis à Kiev et à Moscou. Par conséquent, la direction calcula la pension de la requérante uniquement au titre des années de travail antérieures et postérieures à cette période. A la suite de ce calcul, la somme mensuelle allouée à la requérante ne fut que de 20 lati (LVL), soit environ 35 euros (EUR).

16. La requérante introduisit un recours hiérarchique contre cette décision devant le Fonds d'assurance sociale de l'Etat (*Valsts sociālās apdrošināšanas fonds*), lequel, par une lettre du 4 septembre 1997, le rejeta. Le Fonds fit valoir d'emblée que rien dans les archives de l'usine de recyclage n'indiquait que la requérante y avait occupé un emploi salarié. En outre, selon l'administration du Fonds,

« Puisque vous aviez des relations de travail avec un employeur se trouvant en dehors du territoire letton – alors même que vous accomplissiez votre travail sur le territoire letton – cette période ne peut pas être prise en compte [dans le calcul de votre pension], l'employeur n'ayant pas payé les impôts de notre République. »

17. En mai 1998, l'Agence de l'assurance sociale de l'Etat (*Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra*), qui avait succédé au Fonds d'assurance sociale de l'Etat, demanda au département de l'assurance sociale du ministère des Affaires sociales (*Labklājības ministrijas Sociālās apdrošināšanas departaments*) une explication sur l'application de l'article premier des dispositions transitoires de la loi relative aux pensions d'Etat au cas d'espèce. Par une lettre du 5 juin 1998, le département expliqua que, la requérante appartenant à la catégorie visée par cet article, seules les années pendant lesquelles elle avait été employée par des organismes domiciliés en Lettonie pouvaient être prises en compte lors du calcul de sa rente. Le département ajouta que le problème en question ne pourrait être

efficacement résolu que par la conclusion entre la Lettonie, l'Ukraine et la Russie d'accords sur la reconnaissance mutuelle des périodes de travail.

18. La requérante assigna alors l'Agence de l'assurance sociale devant le tribunal de l'arrondissement de Latgale de la ville de Riga. Par un jugement du 1^{er} décembre 1998, le tribunal rejeta son recours. La requérante interjeta appel devant la cour régionale de Riga, qui, par un arrêt du 4 mai 1999, la débouta également. Selon la cour, étant donné que les salaires de la requérante lui avaient été versés par un employeur situé en dehors de la Lettonie, son travail sur le territoire letton était assimilable à une mission prolongée et ne pouvait conférer aucun droit à une pension d'Etat pour la période concernée. Saisi par l'avocat de la requérante, le procureur près la cour régionale de Riga forma un pourvoi en cassation devant le sénat de la Cour suprême.

19. Par un courrier du 9 septembre 1999, le greffe du sénat informa la requérante que l'affaire avait été inscrite à l'ordre du jour de l'audience publique du 6 octobre 1999, et lui indiqua l'heure précise à laquelle l'examen du pourvoi devait commencer. Cependant, l'audience ayant été ouverte avant l'heure indiquée, le sénat décida d'examiner l'affaire avant même l'arrivée des parties. Après avoir entendu l'avis du procureur du parquet général de la République, qui concluait au bien-fondé du pourvoi, et délibéré, le sénat, siégeant en collège élargi de sept membres, rejeta ce pourvoi dans les termes suivants :

« (...) Sur la base des documents à sa disposition, la juridiction d'appel a constaté que, du 2 janvier 1973 au 21 novembre 1990, M^{me} Natālija Andrejeva avait été employée par des entreprises qui n'étaient pas situées en Lettonie.

Par conséquent, c'est à juste titre que la cour d'appel a conclu que la période pendant laquelle M^{me} Natālija Andrejeva avait été employée par des entreprises situées en Ukraine et en Russie ne pouvait pas être prise en compte lors du calcul de sa pension.

Conformément à l'article premier des dispositions transitoires de la loi relative aux pensions d'Etat, le montant de la pension d'un étranger ou d'un apatride domicilié en Lettonie au 1^{er} janvier 1991 est calculé au titre des périodes de travail (...) accomplies en Lettonie (...).

Une période de travail accomplie au sein d'entreprises ukrainiennes et russes ne peut être assimilée à une période de travail en Lettonie au sens de la loi susmentionnée.

Aux termes de l'article premier de la loi relative aux pensions d'Etat, un assuré social est [une personne] qui a elle-même versé, ou dont l'employeur a versé, des cotisations sociales au titre de pensions d'Etat, conformément à la loi relative à l'assurance sociale d'Etat.

En vertu de (...) la loi relative à l'assurance sociale d'Etat, tous les employés d'une personne contribuable en Lettonie sont soumis au régime d'assurance obligatoire.

Les employeurs de M^{me} Natālija Andrejeva, domiciliés en Ukraine et en Russie, ne cotisaient pas en Lettonie. Par conséquent, il n'y a aucune raison de conclure que M^{me} Natālija Andrejeva, qui travaillait pour des entreprises situées en dehors de la Lettonie, était soumise au régime letton de protection sociale.

Le sénat est d'avis que l'accord sur la coopération en matière de sécurité sociale entre la République de Lettonie et l'Ukraine, signé à Kiev le 26 février 1998 et entré en vigueur le 11 juin 1999, c'est-à-dire postérieurement à l'arrêt entrepris, n'est pas de nature à justifier la reconnaissance par le tribunal de l'illégalité du comportement des autorités publiques. (...) »

20. N'ayant pas pu participer à l'audience, la requérante demanda au sénat le réexamen de l'affaire. Par une lettre du 13 octobre 1999, le président du département des affaires civiles du sénat lui rappela que la loi sur la procédure civile ne prévoyait pas la possibilité de réviser un arrêt après son prononcé dans une telle hypothèse. Cependant, il présenta à la requérante ses excuses quant à l'ouverture anticipée de l'audience, et lui assura que tous les arguments des parties avaient été dûment examinés.

21. Par un courrier du 13 décembre 1999, l'ambassade d'Ukraine en Lettonie informa la requérante qu'en vertu de l'accord conclu entre les deux Etats et entré en vigueur le 11 juin 1999, elle avait droit à ce que sa pension fût recalculée compte tenu de son travail pour l'entreprise ukrainienne. Par conséquent, l'ambassade invita la requérante à saisir la direction compétente en matière d'assurances sociales et lui demander de recalculer sa rente. Toutefois, l'ambassade l'informa que la pension « au titre de la période ukrainienne de travail » ne serait versée « qu'après la fin des négociations interétatiques sur le mécanisme de paiement des pensions ».

22. Par un courrier du 4 février 2000, l'Agence de l'assurance sociale informa la requérante qu'à compter du 1^{er} novembre 1999, en application de l'accord susmentionné, sa pension avait été recalculée *ex nunc*, en tenant compte des années de travail qu'elle avait accomplies pour le compte d'employeurs situés en Ukraine. Le montant mensuel de la pension en cause, majoré selon les barèmes en vigueur, atteignit alors 30,21 LVL (soit environ 43 EUR).

23. En juin 2008, la pension mensuelle perçue par la requérante s'élevait à 98,35 LVL (environ 140 EUR). Ce montant comprenant la somme principale (environ 125 EUR) – ce qui correspond au minimum de survie garanti par l'Etat – et une majoration (environ 15 EUR). Ces sommes sont indexées et ajustées chaque semestre, en fonction de l'inflation et de l'augmentation du salaire minimum garanti.

24. Les 2 et 3 octobre 2008 respectivement, le Parlement letton et la chambre basse du Parlement russe approuvèrent l'accord sur la coopération en matière de sécurité sociale, signé le 18 décembre 2007 (paragraphes 44-45 ci-après). Selon les calculs fournis par la requérante, si cet accord était en vigueur et si ses années de travail « en Russie » étaient prises en compte aujourd'hui, sa pension de base serait augmentée de 15 %, et la majoration

de 35 %. Le Gouvernement précise que le montant mensuel global perçu par la requérante s'élèverait alors à 115,48 LVL (environ 164 EUR).

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Dispositions relatives au calcul du montant des pensions d'Etat

1. *Droit soviétique (avant 1991)*

25. Avant 1991, les personnes résidant sur le territoire letton étaient soumises au même régime de sécurité sociale que le reste de la population de l'URSS. En particulier, à cette époque, le système des pensions ne se fondait pas sur le principe de contribution, mais sur le principe de solidarité. Toutes les pensions étaient versées à partir du Trésor, une partie des revenus de l'Etat étant destinée aux pensions. Plus précisément, les salariés eux-mêmes n'étaient pas assujettis au versement de l'impôt social ; c'étaient leurs employeurs qui s'en chargeaient. Les cotisations sociales versées par les différents employeurs étaient transférées, par le biais d'organisations syndicales, au Trésor national de l'URSS, géré par la banque centrale nationale de l'URSS. Ces fonds étaient ensuite distribués aux RSS pour des objectifs très divers, dont le paiement des pensions de retraite, et le montant d'une pension ne dépendait pas directement du montant des impôts préalablement versés au fisc. Il existait également un impôt sur le revenu des particuliers, dont une partie était versée au fisc central de l'URSS et le reste aux autorités fiscales locales de la RSS correspondante. Cependant, les recettes fiscales obtenues au moyen de cet impôt ne servaient pratiquement jamais au paiement des pensions.

26. Le Gouvernement fournit la description suivante du système de sécurité sociale soviétique, tirée d'un dictionnaire encyclopédique publié en 1970 :

« Les cotisations des entreprises, des établissements et des organisations aux fins de l'assurance sociale sont calculées sous la forme d'un pourcentage déterminé du fonds des salaires, et réparties entre les différents syndicats selon le caractère et l'importance du travail dans le secteur en question. Ces cotisations forment le budget de l'assurance sociale, qui, lui, fait partie du budget national de l'URSS. Le budget national de l'assurance sociale est approuvé par [le Conseil national central des syndicats de l'URSS], et il est géré par des organes syndicaux. (...) Les pensions de retraite des retraités actifs sont elles aussi versées à partir du budget de l'assurance sociale (les retraités non actifs reçoivent leurs pensions à partir du budget national de l'assurance sociale formé à partir des montants alloués par l'Etat et des *kolkhozes*). (...) »

27. Sur le plan normatif, la sécurité sociale relevait essentiellement du domaine général du droit du travail. A cet égard, l'acte législatif principal était la loi du 15 juillet 1970, qui jetait les bases de la législation de l'URSS et des républiques soviétiques socialistes dans le domaine du travail (*Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде*). Ce texte était presque intégralement retranscrit dans les codes du travail des républiques de l'URSS, à l'exception des dispositions particulières déléguant la compétence aux législateurs locaux.

28. L'article 100 de la loi précitée, transposé à l'article 241 du code du travail de la RSS de Lettonie (*Latvijas PSR Darba likumu kodekss*), disposait :

« Tous les ouvriers et les fonctionnaires sont soumis à l'assurance sociale obligatoire de l'Etat.

L'assurance sociale obligatoire (...) des ouvriers et des fonctionnaires est constituée aux frais de l'Etat. Les cotisations sociales sont versées par les entreprises, les établissements et les organisations sans qu'aucun prélèvement ne soit effectué sur les salaires des ouvriers et des fonctionnaires. Le défaut de paiement des cotisations sociales par l'entreprise, l'établissement ou l'organisation ne prive pas les ouvriers et les fonctionnaires de leur droit de bénéficier de l'assurance sociale d'Etat. »

29. Les articles pertinents de la loi du 14 juillet 1956 relative aux pensions d'Etat (*Закон « О государственных пенсиях »*) étaient ainsi libellés :

Article 6

« Le paiement des pensions est assuré par l'Etat au moyen des montants assignés chaque année dans le cadre du budget national de l'URSS, y compris les montants relevant du budget de l'assurance sociale d'Etat et provenant des cotisations des entreprises, établissements et organisations sans qu'aucun prélèvement ne soit effectué sur les salaires. »

Article 53

« Les pensions sont calculées à partir du salaire mensuel moyen (...). Celui-ci comprend tous les types de salaires au regard desquels les cotisations d'assurance sont versées, sauf la rémunération des heures supplémentaires, du cumul de fonctions, ainsi que tout autre paiement de caractère occasionnel.

Le salaire mensuel moyen est calculé sur les douze derniers mois de travail, ou bien, lorsque la personne réclamant la pension le souhaite, sur cinq années consécutives, au choix, au cours des dix dernières années précédant la demande de pension.

(...) »

30. Les dispositions pertinentes du règlement sur le paiement des cotisations à l'assurance sociale d'Etat (*Правила уплаты взносов на государственное социальное страхование*), approuvé par l'arrêté conjoint n° 890 du Conseil des ministres de l'URSS et du Conseil national central des syndicats de l'URSS du 12 septembre 1983, se lisaient ainsi :

Article premier

« Les entreprises, les établissements et les organisations employant des ouvriers, des fonctionnaires, ainsi que d'autres catégories d'employés assujettis à l'assurance sociale obligatoire d'Etat, paient des cotisations sociales (...) »

Article 3

« Les entreprises, les établissements et les organisations paient les cotisations d'assurance selon les tarifs approuvés par le Conseil des ministres de l'URSS (...) »

Article 5

« Les entreprises, les établissements et les organisations versent les cotisations d'assurance (après en avoir déduit les frais qu'ils ont engagés aux fins de l'assurance sociale) sur les comptes courants d'assurance sociale [ouverts par] les syndicats concernés. »

Article 8

« Les montants assignés à l'assurance sociale de l'Etat sont déposés sur les comptes courants des établissements de la Banque nationale de l'URSS. »

31. Les affectations des impôts au budget de la sécurité sociale n'étaient attestées par aucune pièce spéciale, à l'exception du « livret de travail » qui retraçait la carrière professionnelle de la personne concernée. En dépit de l'autonomie formelle des budgets des RSS, telle la Lettonie à l'époque, il n'existait aucun document susceptible d'attester la destination exacte de la fraction d'impôts prélevée sur le revenu d'un employé et servant à financer sa pension de retraite.

32. Enfin, aux termes de l'article 19 § 2 de la loi du 6 mars 1990 relative à la propriété en URSS (*Закон « О собственности в СССР »*), « [t]oute propriété créée ou acquise avec les fonds du budget ou d'autres fonds de l'Union (...) ou d'autres fonds des entreprises, organisations et institutions subordonnées appart[enait] (...) à l'Union (...) ».

2. La Constitution de la République de Lettonie

33. Les dispositions pertinentes de la Constitution lettonne (*Satversme*), ajoutées par la loi du 15 octobre 1998, sont ainsi libellées :

Article 91

« En Lettonie, tous les hommes sont égaux devant la loi et les tribunaux. Les droits de l'homme sont appliqués sans aucune discrimination. »

Article 109

« Chacun a droit à l'assistance sociale en cas de vieillesse, d'incapacité de travail, de chômage et dans les autres cas prévus par la loi. »

3. Les lois de 1990 et 1995 relatives aux pensions d'Etat

34. Le texte principal en matière de pensions est la loi du 2 novembre 1995 relative aux pensions d'Etat (*Likums « Par valsts pensijām »*), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996 et abrogeant l'ancienne loi adoptée en 1990. Aux termes de l'article 3 § 1 de cette loi, a droit à une pension d'assurance sociale de l'Etat toute personne ayant été assujettie au régime d'assurance obligatoire. En règle générale, le montant de la rente dans chaque cas concret dépend de la période au cours de laquelle l'intéressé, son employeur, ou les deux, ont versé ou sont réputés avoir versé des cotisations d'assurance au titre de pensions d'Etat (article 9 §§ 1 et 2). Les éléments à prendre en compte à cet égard sont les données à la disposition de l'Agence de l'assurance sociale de l'Etat (article 10).

35. Les questions liées à la prise en compte des années de travail cumulées sous le régime soviétique (avant 1991) sont régies par les dispositions transitoires de ladite loi. Avant 2006, les parties pertinentes de ces dispositions transitoires se lisaient comme suit :

Article premier

« Pour les citoyens lettons, les rapatriés, les membres de leurs familles et leurs descendants, la période à prendre en compte aux fins du calcul (...) de la pension d'Etat est constituée par les années de travail (...) cumulées, avant le 1^{er} janvier 1991, tant en Lettonie qu'en dehors de la Lettonie, indépendamment du paiement antérieur des cotisations sociales. Pour les étrangers et les apatrides domiciliés en Lettonie au 1^{er} janvier 1991, sont prises en compte les périodes de travail et les périodes assimilées cumulées en Lettonie, ainsi que les périodes assimilées au travail cumulées en dehors de la Lettonie et visées aux points 4, 5 et 10 du présent article. Avant le 1^{er} janvier 1991 (...), la période à prendre en compte aux fins de calcul de la pension est constituée des périodes suivantes assimilées au travail :

(...)

4) les périodes d'études dans des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que dans d'autres établissements de formation post-secondaire ;

5) les périodes d'études de doctorat (...), de formation post-universitaire ou de formation professionnelle continue ;

(...)

10) le triple du temps passé dans les lieux de détention des victimes de persécutions politiques (...), en exil, ainsi que le temps d'évasion de ces lieux, ou bien le quintuple de ces périodes lorsqu'il s'agit du Grand Nord [soviétique] et des régions assimilées. (...)

Article 2-1

« Les modalités de calcul, de preuve et de classement des périodes visées aux articles 1^{er} et 2 de ces dispositions transitoires sont fixées par le Conseil des ministres ».

Article 3

« Lors du calcul des pensions d'Etat, les dépenses liées à la prise en compte des périodes visées [à l'article premier] des présentes dispositions transitoires, sont couvertes par le budget spécial des pensions d'Etat. »

Article 7

« Sont considérés comme des justificatifs d'une période de travail au cours de la période transitoire :

- 1) un livret de travail [*darba grāmatiņa*] ;
- 2) un livret regroupant les contrats de travail [*darba līgumu grāmatiņa*] ;
- 3) un document attestant du versement des cotisations sociales ;
- 4) tout autre document justifiant d'une période de travail (attestations, contrats de travail et pièces confirmant leur exécution, etc.) »

36. Afin de préciser l'application des dispositions précitées, le Conseil des ministres adopta le 23 avril 2002 le règlement n° 165 établissant la procédure de preuve, de calcul et de suivi des périodes d'assurance (*Apdrošināšanas periodu pierādīšanas, aprēķināšanas un uzskaites kārtība*). L'article 21 de ce règlement précise que tout travail pour le compte d'entités situées sur le territoire letton est considéré comme un « travail en Lettonie ».

4. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 juin 2001

37. Le 20 février 2001, vingt députés saisirent la Cour constitutionnelle (*Satversmes tiesa*) en vue de déclarer l'article premier de la loi relative aux pensions d'Etat, qui opérait une distinction en fonction du critère de nationalité, contraire aux articles 91 et 109 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. Par un arrêt du 26 juin 2001 (affaire n° 2001-02-0106), la Cour constitutionnelle

conclut à l'absence de violation des dispositions précitées. Elle formula notamment les considérations suivantes :

« (...) [L]e représentant mandaté par les requérants (...) fait valoir que, vu leur statut juridique, les non-citoyens ne sont liés à aucun autre Etat, sauf la Lettonie ; par conséquent, ils ne pourraient pas exercer individuellement leur droit à la sécurité sociale (...). En outre, le représentant (...) soutient que la ligne de démarcation tracée par la disposition litigieuse n'est fondée sur aucun facteur économique ou social ; cette différence ne se fonderait pas non plus sur le statut juridique des citoyens et des non-citoyens, tel qu'il est défini par les lois lettonnes ; cette thèse se trouverait notamment corroborée par le fait qu'une fois reconnus comme des ressortissants lettons par voie de naturalisation, ces non-citoyens obtiennent automatiquement le droit de bénéficier de l'assurance sociale au titre des années de travail accomplies en dehors de la Lettonie.

(...)

1^o Le 4 mai 1990, le Conseil suprême (...) adopta la Déclaration sur le rétablissement de l'indépendance de la République de Lettonie (ci-après la « Déclaration »). Aux termes de son article 8, « sont garantis aux citoyens de la République de Lettonie et aux ressortissants étrangers résidant sur le territoire letton à titre permanent les droits sociaux, économiques et culturels, ainsi que les libertés politiques correspondant aux dispositions internationales des droits de l'homme universellement reconnues. La présente disposition s'appliquera pleinement aux ressortissants de l'URSS qui exprimeront leur intention de vivre en Lettonie sans en acquérir la nationalité ».

Six mois après l'adoption de la Déclaration, le 29 novembre 1990, le Conseil suprême (...) adopta la loi relative aux pensions d'Etat. Le droit à une pension d'Etat fut accordé à toutes les personnes résidant en République de Lettonie dont le domicile, au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, à savoir le 1^{er} janvier 1991, se trouvait en Lettonie. Cette loi prévoyait le droit à la couverture sociale en cas de vieillesse. Il y avait deux types de pensions d'Etat : la pension de travail ([y compris] la pension de retraite (...)), et la pension sociale. Le droit à une pension de travail était accordé aux personnes soumises au régime de protection sociale de la République de Lettonie. Quant aux personnes n'ayant pas droit à une pension de travail, la loi leur garantissait le droit à une pension sociale. Par conséquent, au sens de cette loi, les termes « pension d'Etat » et « couverture sociale vieillesse » étaient identiques. Selon l'article 44 de la loi précitée, (...) les personnes sans nationalité, venant de l'étranger et n'ayant pas travaillé dans des entreprises et des établissements de la République de Lettonie, percevaient leur pension conformément aux accords conclus avec les Etats concernés ; en l'absence d'accord, la pension sociale devait être accordée. Par conséquent, la pension des deux catégories de personnes susvisées était calculée selon les mêmes règles (...)

Le schéma des pensions établi par la loi susmentionnée se fondait sur (...) le principe du partage (de solidarité), ce qui n'encourageait pas l'intérêt des travailleurs à assurer eux-mêmes leurs vieux jours. La Lettonie renforçant son indépendance étatique, il devint bientôt nécessaire de créer un nouveau système de pensions, conforme aux principes de l'Union européenne.

Après avoir évalué la situation économique et démographique du pays, les ressources accessibles et les autres circonstances, le 2 novembre 1995, le Parlement

adopta une nouvelle loi portant le même titre (...), qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1996. Selon l'article premier des dispositions transitoires de cette loi, la période à prendre en compte aux fins du calcul de la pension d'Etat des étrangers et des apatrides qui étaient domiciliés en Lettonie au 1^{er} janvier 1991 est constituée des périodes de travail cumulées en Lettonie, ou des périodes qui y sont assimilées. En déterminant la période de travail aux fins de calcul de la pension, ne sont pas prises en compte les périodes de travail cumulées en dehors de la Lettonie avant le 1^{er} janvier 1991, ni les périodes assimilées (...)

Le modèle du système des pensions introduit en Lettonie a été favorablement accueilli au niveau international. Ce qui est évalué positivement, c'est le changement radical par rapport au principe classique de la solidarité des générations : l'argent gagné par la génération active est versé aux retraités actuels, mais il existe parallèlement le principe d'assurance, selon lequel chacun cumule lui-même des fonds pour sa pension. (...) Les experts internationaux reconnaissent qu'on ne peut pas résoudre toutes les questions sociales à l'aide du système des pensions, puisque chaque mesure de ce genre ne crée que des problèmes menaçant la stabilité du système des pensions à long terme (...)

En adoptant la loi sur les pensions, les principes fondés sur des versements de primes d'assurance ont été introduits en Lettonie en matière (...) de pensions d'Etat, y compris la règle selon laquelle le montant de la pension dépend de la période de travail (...). [Cette] période se compose des périodes de travail définies par la loi et des périodes assimilées, indépendamment de la nationalité de la personne.

2^o (...) Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des Droits de l'Homme détermine la compatibilité de chaque créance avec [l'article 1 du Protocole n^o 1], en définissant de nouveaux critères dans chaque affaire. Toutes les créances ne relèvent pas automatiquement de la notion de « bien » au sens de la Convention. Afin d'établir ce point, il faut apprécier la corrélation entre le droit à la pension ou l'allocation en question et l'obligation de payer les impôts et d'effectuer d'autres paiements. [L'existence d'un] droit ou d'une espérance légitime doit être dûment démontrée. Une personne dénonçant une ingérence dans l'exercice de son droit de propriété doit prouver qu'elle est titulaire du droit litigieux.

En outre, la Cour européenne des Droits de l'Homme établit une distinction entre un système prévoyant une participation individuelle par des cotisations à un fonds [de pension], en déterminant également la somme à verser [de ce fonds] dans chaque cas concret, et un système où le lien entre les cotisations et la somme reçue n'est qu'indirect. Ce dernier système ne saurait être reconnu comme étant suffisamment concrétisé ; or, le droit de propriété doit, en tant que tel, être concrétisé (...).

Afin de déterminer si la disposition législative litigieuse concerne le droit de propriété, il convient d'examiner la nature du système de pensions. Le nouveau schéma est un système créant un « bien ». Il se fonde sur le principe que la personne qui y contribue a cotisé à des fonds [de pension] déterminés, au sein desquels ces cotisations forment une part de capital. Par ailleurs, le montant [de cette part de capital] peut être constaté à tout moment. Dans ce cas, la personne acquiert un « bien » au sens de la Convention. Dans l'affaire *Gaygusuz c. Autriche*, citée par les auteurs de la requête, la Cour européenne des Droits de l'Homme a constaté un lien entre le type concret d'allocation, auquel le requérant n'avait pas droit selon la législation de l'Etat autrichien, et les versements d'impôts au fonds de l'assurance

chômage. Ainsi la Cour a reconnu la créance comme relevant de l'article 1 du Protocole n° 1 (...)

En revanche, le système de pensions qui existait en Lettonie avant le 1^{er} janvier 1991 avait pour fondement le principe de solidarité, ce qui impliquait la responsabilité de l'ensemble de la société et ne créait pas de lien direct entre les cotisations et le montant de la pension. Lorsque le principe de solidarité est en vigueur, il est impossible de déterminer quelle partie du fonds appartient à chacun des participants. Par conséquent, le droit de propriété protégé par l'article 1 du Protocole n° 1 (...) n'apparaît pas dans ce cas. Ce système n'accorde pas à chaque individu le droit de demander une partie identifiable du fonds, mais lui donne plutôt l'espérance qu'il recevra une assistance matérielle en fonction des circonstances existant au moment où la pension devra être reçue. Les pensions de ce système se fondent sur un principe dit de sécurité collective, et elles ne peuvent pas être octroyées en fonction de la contribution individuelle [de chacun]. Il est vrai que le droit au paiement d'une certaine allocation existe lorsque le système reste en vigueur sans interruption et que l'individu remplit les conditions pertinentes. Toutefois, même dans cette hypothèse, il n'y a pas de droit à une somme déterminée, puisqu'elle est soumise à des variations ainsi qu'à une réglementation juridique (...)

Par conséquent, la disposition entreprise ne concerne pas le droit de propriété et n'est pas contraire à l'article 1 du Protocole n° 1 (...). Dès lors, est également dénuée de fondement la thèse des requérants selon laquelle la disposition attaquée serait contraire à l'article 14 de la Convention.

(...)

4° (...) Le droit social auquel se rapporte la disposition entreprise est un domaine spécifique des droits de l'homme, qui, dans les lois constitutionnelles des Etats et dans les instruments internationaux des droits de l'homme, est formulée comme une obligation générale de l'Etat. Le mécanisme de régulation est laissé à la discrétion du législateur de chaque Etat. L'exercice des droits sociaux dépend de la situation économique du pays et des ressources accessibles.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les pensions, toute personne résidant en Lettonie a droit, indépendamment de sa nationalité, à une pension d'Etat [versée au titre] de l'assurance sociale, lorsqu'elle est socialement assurée et qu'elle a cumulé le nombre nécessaire d'années de cotisations aux fins de l'assurance. L'article premier des dispositions transitoires de la loi sur les pensions, dans sa rédaction actuelle, a été adopté en vue de régler la question de la prise en compte (...) des périodes de travail antérieures au 1^{er} janvier 1991 et des périodes assimilées dans le cadre du nouveau système des pensions. En outre, il faut tenir compte de ce que la disposition attaquée ne concerne que la catégorie des personnes ayant acquis le droit à une pension d'Etat à partir du 1^{er} janvier 1996.

Pour ce qui est des étrangers et des apatrides qui étaient domiciliés en Lettonie au 1^{er} janvier 1991, les périodes de travail qu'ils ont effectuées sur le territoire letton avant le 1^{er} janvier 1991 sont prises en compte lors du calcul de leur pension, de la même façon que pour les citoyens lettons. Par conséquent, l'Etat letton est responsable au regard de la période de travail effectuée sur le territoire letton par tout résident permanent en Lettonie, indépendamment de sa nationalité.

La distinction opérée par la disposition entreprise est objectivement justifiée par le caractère et les principes du système des pensions en Lettonie. Par conséquent, elle ne saurait être reconnue comme étant constitutive d'une discrimination au sens de la Constitution.

(...)

La Cour constitutionnelle estime que la question des périodes de travail cumulées par les étrangers et les apatrides avant le 1^{er} janvier 1991 en dehors de la Lettonie doit être résolue en vertu d'accords internationaux, dans le respect des principes d'équité, de proportionnalité, de réciprocité et des autres principes généraux du droit.

(...)

Est fondé l'avis du [représentant du] Parlement selon lequel la Lettonie ne doit pas assumer les obligations d'un autre Etat en ce qui concerne la garantie d'une pension de retraite pour une période de travail accomplie sur le territoire d'un autre Etat. (...) »

5. La loi relative aux pensions d'Etat (nouvelle version)

38. Par des lois du 20 octobre 2005 et du 16 juin 2008, entrées en vigueur respectivement le 1^{er} janvier 2006 et le 1^{er} juillet 2008, le législateur modifia un grand nombre de dispositions de la loi relative aux pensions d'Etat. Les articles pertinents des dispositions transitoires se lisent dorénavant ainsi :

Article premier

« Pour les citoyens lettons, les périodes de travail et les périodes assimilées au travail sur le territoire letton et sur celui de l'ex-URSS avant le 31 décembre 1990, ainsi que la période visée à l'alinéa 10 du présent article et cumulée en dehors de la Lettonie, sont assimilées à la période de versement des cotisations sociales aux fins de calcul de la pension. Pour les étrangers, les apatrides et les non-citoyens de Lettonie [*Latvijas nepilsoņi*], sont assimilées à cette période les périodes de travail et celles assimilées au travail sur le territoire letton, les périodes assimilées au travail cumulées sur le territoire de l'ex-URSS et visées aux points 4 et 5 du présent article, ainsi que la période visée au point 10 et cumulée en dehors de la Lettonie. Avant le 31 décembre 1990 (...), la période à prendre en compte aux fins du calcul de la pension est constituée par les périodes suivantes, assimilées au travail :

(...)

4) la période d'études dans des établissements d'enseignement supérieur, ainsi que dans d'autres établissements de formation post-secondaire, sans toutefois que cette période ne puisse dépasser cinq ans lorsqu'il s'agit de qualifications exigeant, à l'époque, une formation de cinq ans maximum, et six ans lorsqu'il s'agit de qualifications exigeant, à l'époque, une formation de plus de cinq années ;

5) la période d'études effectuée pour un doctorat (...) – trois ans maximum – de formation post-universitaire ou de formation professionnelle continue ;

(...)

10) le triple du temps passé dans les lieux de détention pour les victimes de persécutions politiques (...), en exil, ainsi que le temps mis pour s'évader de ces lieux, ou bien le quintuple de ces périodes lorsqu'il s'agit du Grand Nord [soviétique] et des régions assimilées. (...) »

Article 45

« Les modifications de la partie introductive de l'article premier de ces dispositions transitoires concernant les périodes de travail et les périodes y assimilées à prendre en compte aux fins du calcul de la pension entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2007. »

Quant aux articles 2-1, 3 et 7 des dispositions transitoires en question (paragraphe 35 ci-dessus), ils ne furent pas modifiés.

B. Dispositions relatives à la procédure civile et au rôle du ministère public

39. A l'époque des faits, la procédure administrative était régie par les chapitres 22 à 25 de l'ancien code de procédure civile (*Civilprocesa kodekss*), qui furent maintenus temporairement en vigueur après le remplacement du code par la nouvelle loi sur la procédure civile (*Civilprocesa likums*). La disposition pertinente de l'ancien code se lisait comme suit :

Article 239-4

« Les requêtes visant à contester le comportement des autorités de l'administration centrale ou locale ayant porté atteinte aux droits de personnes physiques ou morales sont obligatoirement examinées par le tribunal en présence du procureur. »

40. Les dispositions pertinentes de la nouvelle loi sur la procédure civile, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999, sont ainsi libellées :

Article 90

« 1^o Le procureur a le droit de participer à l'examen de l'affaire, lorsqu'il a introduit une demande ou un recours, ou lorsque sa participation est obligatoire.

(...)

3^o La participation du procureur à l'examen d'une affaire est obligatoire lorsqu'elle est prévue par la loi ou reconnue nécessaire par le tribunal.

4^o Le procureur participant à l'examen d'une affaire a le droit de prendre connaissance des pièces du dossier, d'introduire des demandes en récusation, de produire des preuves, de participer à leur examen, de présenter [au tribunal] des demandes [à caractère procédural], de présenter ses observations sur des questions soulevées au cours de l'examen de l'affaire et sur le fond de l'affaire en général,

d'attaquer les jugements, les arrêts et les ordonnances par voie de recours, de recevoir copie de la décision du tribunal ou d'une pièce du dossier, ainsi que d'exercer d'autres actions procédurales définies par la loi.

(...)

6° Le retrait, par le procureur, de sa demande ou de son recours introduit devant le tribunal, n'annule pas pour autant le droit de la personne pour le compte de laquelle le procureur a agi à demander au tribunal d'examiner l'affaire au fond. »

Article 471

« 1° Après avoir entendu le rapport du sénateur [juge du sénat], la cour entend les observations des parties ou de leurs représentants. Elle peut accorder un temps limité pour la présentation des observations, mais ce temps doit être égal pour les deux parties.

2° L'auteur du pourvoi en cassation, ou le procureur lorsque c'est lui qui a formé ce pourvoi, prend la parole en premier. (...)

3° Les sénateurs peuvent poser des questions aux parties.

4° Chacune des parties a le droit à une réplique.

5° Lorsque le procureur participe à l'examen d'une affaire où ce n'est pas lui qui a présenté le pourvoi en cassation, il expose son avis après les observations des parties et les répliques. »

41. Les dispositions pertinentes de la loi du 19 mai 1994 sur le parquet (*Prokuratūras likums*) se lisent comme suit :

Article 1 § 1

« Le parquet est un organe du pouvoir judiciaire qui veille de manière autonome au respect de la légalité, dans les limites des compétences définies par la présente loi. »

Article 2

« Le parquet :

(...)

6) défend, selon les voies légales, les droits et intérêts légitimes des particuliers et de l'Etat ;

7) saisit, selon les voies légales, le tribunal d'une demande ou d'une requête ;

8) participe à l'examen des affaires par un tribunal, dans les cas prévus par la loi. »

III. LES ACCORDS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

42. La reconnaissance mutuelle des périodes de travail à prendre en compte aux fins du calcul des pensions d'Etat est prévue par les accords de coopération en matière de sécurité sociale conclus par la Lettonie avec la Lituanie (en vigueur depuis le 31 janvier 1996), l'Estonie (en vigueur depuis le 29 janvier 1997), l'Ukraine (en vigueur depuis le 11 juin 1999), la Finlande (en vigueur depuis le 1^{er} juin 2000) et le Canada (en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2006). De plus, un accord similaire conclu avec les Pays-Bas (en vigueur depuis le 1^{er} juin 2005) exclut toute discrimination fondée sur la résidence de l'intéressé. Enfin, le 12 juin 2008, le Parlement letton a approuvé en première lecture un projet de loi relative à un accord similaire conclu avec le Bélarus.

43. L'accord conclu avec l'Ukraine prévoit en principe la reconnaissance mutuelle des périodes de travail cumulées en vertu de la législation pertinente des deux Parties (article 16 § 1 de l'accord). Quant à la période antérieure au 1^{er} janvier 1991, les années de travail accomplies sur le territoire de l'une ou des deux parties sont prises en compte lors du calcul des pensions par chacune des parties, le fait d'avoir ou ne pas avoir versé de cotisations sur le territoire en question étant sans incidence à cet effet (paragraphe 3 du même article).

44. L'accord sur la coopération en matière de sécurité sociale entre la Lettonie et la Russie a été signé le 18 décembre 2007. Le Parlement letton l'a approuvé par une loi du 2 octobre 2008. Le lendemain, le 3 octobre, il fut approuvé par la Douma (la chambre basse du Parlement russe), et, le 15 octobre suivant, par le Conseil de la Fédération (la chambre haute). L'article 3 de cet accord étend expressément son champ d'application aux « non-citoyens résidents permanents » de Lettonie. Aux termes de l'article 10 § 1, lors du calcul d'une pension de retraite, chacune des parties contractantes prend en compte le temps de travail accompli par l'intéressé dans les deux pays. L'article 4 § 2 prévoit une exception selon laquelle le principe d'égalité entre les ressortissants et les résidents des deux Etats ne s'applique pas aux spécificités du calcul des périodes de travail des ressortissants lettons antérieures à 1991.

45. L'article 25 de l'accord susmentionné répartit entre les deux Etats la charge financière en matière de pensions de retraite dans l'hypothèse où l'intéressé a acquis le droit à une telle pension après l'entrée en vigueur de l'accord. La rente au titre du travail accompli avant le 1^{er} janvier 1991 est versée par l'Etat dans lequel le bénéficiaire est domicilié au moment où il demande la pension. En revanche, quant à la période postérieure à cette date, chaque partie contractante s'est engagée à prendre en charge les années de travail accomplies sur son territoire. L'article 26 précise qu'une pension déjà accordée avant que l'accord n'entre en vigueur peut également être

recalculée en ce sens à la demande expresse du bénéficiaire ; cependant, ce nouveau calcul ne peut être appliqué qu'après l'entrée en vigueur de l'accord.

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS DU GOUVERNEMENT

A. Sur le statut de « victime » de la requérante

46. Dans ses observations sur le fond de l'affaire, déposées devant la chambre le 20 octobre 2006, le Gouvernement a soulevé une exception d'irrecevabilité tirée de la perte partielle, par la requérante, de son statut de « victime » au sens de l'article 34 de la Convention. A cet égard, il a rappelé qu'en février 2000 l'Agence de l'assurance sociale a recalculé la pension de l'intéressée en tenant compte des années de travail que celle-ci avait accomplies au service d'entités situées en Ukraine ; dès lors, la requérante ne serait plus fondée à maintenir son grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 au regard de la période allant de 1973 à 1981.

47. Devant la Grande Chambre, le Gouvernement maintient cette exception. Il précise que, depuis février 2000, la requérante reçoit 28,67 LVL (soit environ 40,80 EUR) de plus qu'auparavant. Il précise également que la pension mensuelle de la requérante a été recalculée *ex nunc* et non *ex tunc*. En d'autres termes, ce n'est qu'à compter de l'an 2000 qu'elle a commencé à percevoir la somme exacte correspondant à la période « ukrainienne » de sa carrière, et aucun montant ne lui a été versé rétroactivement. Cependant, le Gouvernement estime que cette situation est conforme à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, lequel établit le principe général de non-rétroactivité des traités internationaux, « [à] moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie » –, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce. En toute hypothèse, le Gouvernement soutient que la différence du montant de la pension actuellement perçu par la requérante et le montant qu'elle percevrait si sa rente était recalculée *ex tunc* est infime, et qu'elle n'est pas de nature à soumettre la requérante à une « charge financière exorbitante ».

48. La requérante reconnaît que, à la suite de la conclusion de l'accord avec l'Ukraine, le taux de sa pension de retraite a été recalculé et légèrement augmenté. Toutefois, l'accord ne comporte aucune clause de rétroactivité qui permettrait de lui accorder la portion correspondante de sa pension « ukrainienne » *ex tunc*. Cela vaut également pour le reste des accords en

matière sociale, y compris pour l'accord avec la Fédération de Russie qui vient d'être approuvé et doit bientôt entrer en vigueur.

49. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 55 de son règlement, « [si] la Partie contractante défenderesse entend soulever une exception d'irrecevabilité, elle doit le faire, pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent, dans les observations écrites ou orales sur la recevabilité de la requête ». En l'espèce, elle note que le nouveau calcul de la pension litigieuse a été effectué en 2000 ; dès lors, rien n'empêchait le Gouvernement de formuler son exception au stade de l'examen de la recevabilité de la requête. Ne l'ayant pas fait, il se heurte à la forclusion. A la lumière de ces considérations, et tout en reconnaissant que la question soulevée par le Gouvernement est pertinente sur le terrain de l'article 41 de la Convention (paragraphe 104 ci-après), la Cour ne saurait retenir cette exception.

50. Par ailleurs, la Cour prend note de l'approbation récente par les législateurs des deux Etats contractants de l'accord russo-letton sur la coopération en matière de sécurité sociale (paragraphe 44-45 ci-dessus). Cependant, quel que soit le bénéfice que la requérante pourrait en tirer après son entrée en vigueur, la Cour constate que la situation critiquée demeure à ce jour inchangée. Elle n'a donc aucune raison de considérer que la qualité de « victime » de l'intéressée, au sens de l'article 34 de la Convention, en ait été affectée.

B. Sur la juridiction de l'Etat défendeur au sens de l'article 1 de la Convention

51. Dans ses réponses aux questions posées par la Grande Chambre, le Gouvernement déclare que, pour autant qu'il s'agisse de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, l'objet du présent litige se trouve en dehors de la « juridiction » de la Lettonie, et invite donc la Cour à rejeter la requête pour cette raison. Il invoque l'article 1 de la Convention, qui se lit ainsi :

« Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la (...) Convention. »

52. A cet égard, le Gouvernement avance deux motifs. En premier lieu, d'un point de vue général, il soutient que la situation litigieuse est imputable non pas à un seul et même Etat, mais à deux Etats différents, l'Union soviétique et la République de Lettonie. Selon le Gouvernement, l'incorporation des Etats baltes dans l'URSS, en 1940, a été opérée en violation du droit international, de sorte que ces Etats ne peuvent en aucun cas être considérés comme ayant hérité les droits et des obligations de l'ex-Union soviétique. Dès lors, même si la requérante pouvait avoir un certain espoir de percevoir une pension correspondant à la partie de sa carrière

effectuée sur le territoire de l'ancienne Union soviétique, cet espoir n'était fondé que dans le contexte d'un seul Etat – l'ex-URSS –, et il ne pouvait pas et ne peut pas exister en ce qui concerne la Lettonie. En revanche, « la pratique actuelle » montre que c'est plutôt la Fédération de Russie qui est le successeur de cet Etat défunt tant sur le plan interne que sur le plan international.

53. En deuxième lieu, quant au point de vue de la requérante, le Gouvernement rappelle que l'usine de recyclage où celle-ci était employée n'avait pas de personnalité morale distincte ; que les autorités locales de la RSS de Lettonie n'avaient aucun moyen d'exercer un contrôle effectif ni sur les activités de l'entreprise en cause ni sur les relations professionnelles de la requérante ; que ces relations étaient en effet régies par les lois des autres RSS ; que le salaire de la requérante lui était versé par des virements postaux ; enfin, que son employeur n'a fait aucune contribution en son nom au budget local de la RSS de Lettonie ou à celui de la République de Lettonie. Bien au contraire, l'employeur de la requérante était une entité de droit soviétique et il versait l'impôt social pour son compte au Trésor fédéral de l'URSS par le biais du syndicat centralisé de l'industrie chimique. Le Gouvernement en déduit que, pendant l'exercice de ses fonctions dans les entreprises situées en Ukraine et en Russie, la requérante se trouvait hors de la juridiction de la Lettonie et que son travail dans ce pays était plutôt assimilable à un voyage d'affaires. En résumé, la Lettonie ne serait pas tenue d'assumer une responsabilité incombant à un autre Etat et de verser des pensions pour la période au cours de laquelle ces personnes ont été employées dans cet autre Etat ; si la requérante souhaite faire valoir ses droits à la pension, elle devrait plutôt s'adresser aux autorités russes ou ukrainiennes.

54. Selon la requérante, l'argument selon lequel la Lettonie ne serait pas un Etat successeur de l'ex-URSS manque de pertinence en l'espèce : en effet, cet argument ne saurait justifier qu'un refus total de la prise en charge d'un travail accompli pendant la période soviétique. Or, elle n'a jamais allégué la violation d'un droit patrimonial garanti par l'article 1 du Protocole n° 1 pris isolément. Ce dont elle se plaint, c'est une différence de traitement prohibée par l'article 14 de la Convention : si l'Etat concerné décide, malgré tout, de verser des pensions de retraite au titre d'une période de travail effectuée en dehors du territoire national, il doit le faire sans aucune discrimination. Cela serait logique, car, en ratifiant la Convention, la Lettonie se serait engagée à reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention. La Lettonie serait donc entièrement responsable.

55. Comme pour l'exception précédente, la Cour considère d'emblée que cette exception d'irrecevabilité est tardive (paragraphe 49 ci-dessus). A supposer même que ce ne soit pas le cas, elle doit en tout état de cause être rejetée pour les raisons suivantes.

56. La Cour rappelle que la notion de « juridiction », au sens de l'article 1 de la Convention, reflète la conception de cette notion en droit international public et qu'elle est étroitement liée à celle de la responsabilité internationale de l'Etat concerné (*Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* [GC], n° 48787/99, § 312, CEDH 2004-VII). Cette responsabilité peut être engagée par les actes de tous ses organes étatiques, qu'ils relèvent du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire (voir, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 49, série A n° 44, et *Wille c. Liechtenstein* [GC], n° 28396/95, § 46, CEDH 1999-VII). Par ailleurs, le fait que la situation factuelle ou juridique critiquée par l'intéressé est en partie imputable à un Etat tiers n'est pas, à lui seul, décisif quand il s'agit de déterminer la « juridiction » de l'Etat défendeur. En effet, la thèse avancée par le Gouvernement revient à confondre la question de savoir si un individu « relève de la juridiction » d'un Etat contractant et celle de savoir s'il peut être réputé « victime » d'une violation, par cet Etat, d'un droit garanti par la Convention. Or il s'agit là de deux conditions de recevabilité séparées et distinctes (*Banković et autres c. Belgique et 16 autres Etats contractants* (déc.) [GC], n° 52207/99, § 75, CEDH 2001-XII).

57. Dans la présente affaire, la Cour constate que la requérante dénonce un acte pris à son égard par une autorité publique lettonne – en l'espèce, l'Agence de l'assurance sociale de l'Etat – et lui refusant une partie du bénéfice patrimonial qu'elle entendait tirer d'une loi adoptée par le législateur letton. La contestation soulevée par la requérante contre cet acte a été examinée par les trois degrés de juridictions lettonnes, qui ont rendu des décisions contraignantes à son sujet. Aux yeux de la Cour, cela suffit largement pour conclure que, dans le cadre du présent litige, la requérante relevait de la « juridiction » de l'Etat défendeur et que l'exception du Gouvernement doit être rejetée (voir, *mutatis mutandis*, *Markovic et autres c. Italie* [GC], n° 1398/03, §§ 54-56, CEDH 2006-...).

La Cour note cependant que les arguments exposés ci-dessus par les parties sont étroitement liés au fond du grief tiré de l'article 14 de la Convention. Dès lors, elle en tiendra compte lorsqu'elle décidera s'il y a eu violation de cette disposition.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

58. La requérante se plaint que l'application à son égard de l'article premier des dispositions transitoires de la loi relative aux pensions d'Etat, qui opèrent une distinction entre les bénéficiaires de la pension de retraite en fonction de leur nationalité, constitue une discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention dans l'exercice de son droit patrimonial garanti par l'article 1 du Protocole n° 1. Dans la mesure où elles sont pertinentes en

l'espèce, les dispositions susmentionnées se lisent ainsi :

Article 14 de la Convention

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, (...) 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 Etats 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. »

A. Thèses des comparants

1. La requérante

59. La requérante commence par réitérer ses thèses relatives à la responsabilité de la Lettonie au sens de l'article 1 de la Convention (paragraphe 54 ci-dessus). Elle rejette donc l'affirmation selon laquelle la responsabilité incomberait en l'espèce à la Russie ou à l'Ukraine. Par ailleurs, elle rappelle que la Russie ne lui a jamais unilatéralement versé une pension ni n'a reconnu son obligation à cet égard. En tout état de cause, avant 1991, la Lettonie, la Russie et l'Ukraine faisaient partie d'un seul et même Etat, l'Union soviétique, et les impôts payés pour le compte de chaque employé n'étaient rattachés à aucune unité territoriale déterminée de l'URSS. Par conséquent, la requérante réfute la possibilité d'introduire un critère territorial quelconque au regard de cette période.

60. La requérante reconnaît que, pendant la période soviétique, le système de protection sociale était non contributif et fondé sur le principe de solidarité. Toutefois, eu égard à l'état actuel de la jurisprudence de la Cour en la matière – la requérante cite notamment l'affaire *Stec et autres c. Royaume-Uni* ((déc.) [GC], n^{os} 65731/01 et 65900/01, CEDH 2005-...) – elle soutient que ce fait est sans importance. En outre, exclure les prestations financées par les recettes fiscales générales ne prendrait pas en compte le fait que de nombreux bénéficiaires de ce type de systèmes contribuent également à son financement par le paiement d'impôts. Bref, que la prestation en question soit contributive ou non, l'article 1 du Protocole n° 1 s'y applique indistinctement.

61. La requérante rappelle ensuite qu'elle est entrée en Lettonie à l'âge de douze ans, qu'elle y a passé toute sa vie active, que son travail pendant la période soviétique avait trait à la protection de l'environnement de ce pays. Toutefois, la pension de retraite qu'elle touche est considérablement moindre que celle que recevrait un citoyen letton se trouvant dans une situation identique à la sienne. La nationalité constitue donc le seul et unique critère de la distinction en cause, et cette distinction manque de justification objective et raisonnable. En premier lieu, la requérante rappelle que ses anciens employeurs ont versé l'impôt social au fisc soviétique pour elle au même titre que pour ceux qui, après 1991, ont été reconnus citoyens lettons. Si l'Union soviétique n'avait pas éclaté, elle recevrait, tout comme eux, une pension mensuelle de 97,50 roubles soviétiques par mois, payée à partir du budget central de l'URSS. En deuxième lieu, elle souligne que la différence de traitement critiquée n'existait pas avant le 1^{er} janvier 1996 ; elle n'a été introduite que par la loi de 1995 sur les pensions de l'Etat, et cette nouveauté législative était dépourvue de motivation, même de la part des députés qui l'avaient proposée.

62. En troisième lieu, la requérante soutient que l'interprétation de la loi précitée par le sénat de la Cour suprême dont il ressort qu'elle n'a pas travaillé « en Lettonie » pendant dix-sept ans, était manifestement déraisonnable. En effet, avant 2002, la loi sur les pensions de l'Etat ne contenait aucune interprétation de la notion de « périodes de travail cumulées en Lettonie ». Ce sont les fonctionnaires des services sociaux qui ont décidé d'en donner une lecture restrictive, et les juges de cassation ont confirmé cette lecture arbitraire. La requérante souligne que, pendant la période allant de 1966 à 1991, ni son lieu de travail, ni la nature de son travail, ni même le syndicat auquel elle était affiliée n'ont changé.

63. Dans ces conditions, la requérante est d'avis que la distinction opérée par les autorités lettonnes constitue une discrimination prohibée par l'article 14 de la Convention ; cette discrimination lui a causé un préjudice important, puisqu'elle l'a privée, en tant que « non-citoyenne », de sa pension au titre de dix-sept années de travail. A cet égard, la requérante souligne que la pension de retraite constitue sa seule source de revenus stable. Il est vrai qu'elle touche également une allocation de soins et une allocation de logement, mais elle ne peut pas en disposer librement, et ces allocations ne couvrent qu'une partie insignifiante de ses dépenses.

64. La requérante reconnaît que, d'après la loi sur la nationalité actuellement en vigueur, elle a le droit de demander sa naturalisation, et que, si elle devenait lettonne, elle recevrait la pension au titre de toute sa carrière professionnelle. Cependant, selon elle, les conditions de naturalisation en Lettonie sont trop strictes – surtout pour les personnes âgées – et elles ont déjà été sévèrement critiquées par l'Assemblée parlementaire et par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. En toute hypothèse, le fait que la requérante ait librement choisi de

ne pas devenir lettonne n'est pas décisif en l'espèce : en effet, même si le statut de « non-citoyenne résidente permanente » qu'elle possède n'est pas un type spécial de nationalité lettonne, les droits et obligations rattachés à ce statut attestent des liens juridiques entre les personnes concernées et l'Etat letton.

65. Enfin, la requérante ne trouve pas convaincant l'argument du Gouvernement selon lequel le problème de prise en compte des périodes de travail antérieures à 1991 relèverait du domaine des accords internationaux en matière de sécurité sociale. En effet, même si l'accord avec la Russie – au sujet duquel les négociations intergouvernementales ont duré plus d'une décennie – entre en vigueur, ce sera, en fin de compte, toujours la Lettonie qui devra assurer le paiement de la portion litigieuse de la pension. En outre, elle répète qu'il n'existe aucun fondement juridique pour que la Russie et l'Ukraine la prennent en charge sur le plan des pensions, toute sa vie active s'étant déroulée sur le territoire letton.

2. Le Gouvernement

66. Le Gouvernement soutient que l'article 1 du Protocole n° 1 est inapplicable à la rente calculée au titre de la période antérieure à 1991. A cet égard, il se réfère aux motifs de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 juin 2001 (paragraphe 37 ci-dessus), qu'il fait siens. Il insiste sur la nécessité d'établir une nette distinction entre le système des pensions de retraite qui existait avant le 1^{er} janvier 1991 et celui introduit après cette date. Ainsi, le système actuel des pensions a pour fondement le principe de contribution, qui correspond à la logique de cotisations individuelles. Les cotisations de chaque personne constituent donc une portion déterminée du fonds de pensions, dont le montant exact peut être identifié à tout moment. Le droit de chacun des cotisants à sa part du fonds est donc suffisamment concrétisé, de sorte que cette part constitue, quant à elle, un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1.

67. En revanche, l'ancien système était non contributif ; il se fondait sur le principe de solidarité, qui implique la responsabilité de la société tout entière et se caractérise par l'absence d'un lien direct entre le montant des allocations perçues par l'intéressé et celui des contributions faites par son employeur. Pour cette raison, le Gouvernement conteste l'existence, dans le chef de la requérante, d'une « espérance légitime » constitutive d'un droit patrimonial au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. En effet, sous l'ancien régime, un individu n'avait pas le droit de demander un montant exact et identifiable de la pension de retraite ; il pouvait seulement avoir un vague espoir que l'Etat lui allouerait une somme quelconque dans les limites de sa capacité budgétaire. Qui plus est, même s'il y avait une certaine espérance en ce sens, elle n'était fondée que dans le contexte d'un seul Etat, l'URSS, qui a disparu et dont la Lettonie n'est pas le successeur. Dès lors, la créance invoquée en l'espèce n'est pas suffisamment concrétisée pour constituer un

« bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1. Cette disposition ne s'applique donc pas à la fraction des pensions de retraite calculée au titre des périodes de travail antérieures à 1991, et l'article 14 de la Convention est lui aussi inapplicable.

68. Le Gouvernement reconnaît que, dans l'arrêt *Koua Poirrez c. France* (n° 40892/98, CEDH 2003-X), la Cour a refusé de distinguer entre les prestations sociales contributives et non contributives, constatant l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 à ces dernières et, par la suite, une violation de l'article 14 de la Convention. Toutefois, selon le Gouvernement, la présente affaire est sensiblement différente de l'affaire *Koua Poirrez*. En premier lieu, la pension d'Etat réclamée par la requérante en l'occurrence ne s'analyse pas en une « allocation d'urgence », dans la mesure où elle ne constitue pas sa seule et unique ressource. En deuxième lieu, M. Koua Poirrez s'était vu purement et simplement refuser l'allocation qu'il demandait, alors que M^{me} Andrejeva perçoit un certain montant de pension de retraite.

69. Le Gouvernement rappelle qu'en l'espèce, dans son arrêt du 6 octobre 1999, le sénat de la Cour suprême a reconnu que le fait de travailler pour le compte d'un organisme établi en dehors du territoire letton tout en étant physiquement présent en Lettonie, ne constituait pas un « travail sur le territoire letton » au sens de l'article premier des dispositions transitoires de la loi relative aux pensions d'Etat. Selon le Gouvernement, cette interprétation est tout à fait raisonnable, étant donné que, pendant la période litigieuse, l'emploi de la requérante n'était pas régi par le droit de la RSS de Lettonie. Le Gouvernement précise que la disposition litigieuse se fonde sur le principe de territorialité : ainsi, les périodes de travail pour les entreprises de l'Union « qui étaient sous la juridiction territoriale de la RSS de Lettonie » sont actuellement prises en compte pour le calcul des pensions. Quant au règlement n° 165 du 23 avril 2002 (paragraphe 36 ci-dessus), il n'a fait que confirmer la pratique déjà établie de l'interprétation de l'article en cause. Au demeurant, dans sa décision du 11 juillet 2006 sur la recevabilité de la présente affaire, la Cour a elle-même déclaré que « l'interprétation de la loi relative aux pensions d'Etat, faite par les tribunaux dans le cas d'espèce, ne saurait passer pour manifestement arbitraire ou déraisonnable ». Le principe de légalité a donc été respecté en l'espèce.

70. A supposer que l'article 14 de la Convention s'applique en l'espèce, le Gouvernement est convaincu que la distinction litigieuse relève de l'ample marge d'appréciation dont disposent les Etats en matière de politique sociale. Selon lui, la Cour devrait tenir compte du contexte particulier de l'affaire, liée au processus de rétablissement de l'indépendance de la Lettonie qui comprenait également la réforme de la politique sociale. Les autorités lettonnes ont dû jeter les bases du nouveau système de protection sociale, notamment le régime d'assurance vieillesse, et fixer une limite quant aux dépenses que le budget letton pouvait se permettre par rapport

aux dépenses sociales de l'ex-URSS. Sur ce point, le Gouvernement renvoie à la conclusion de la Cour constitutionnelle selon laquelle la Lettonie – conformément au droit international général relatif à la succession d'Etats – a assumé la responsabilité au regard de la période de travail effectuée sur le territoire letton par tout résident permanent de ce pays, quelle que soit sa nationalité.

71. Quant au travail accompli ailleurs, le Gouvernement déclare que la Lettonie n'est pas obligée de le prendre en charge. Si, malgré tout, elle a décidé de le faire tout en réservant cette garantie supplémentaire à ses propres citoyens, cette décision ne saurait passer pour contraire à l'article 14 de la Convention. En effet, vu la charge financière assumée par la Lettonie et la capacité limitée de son budget national, il n'est pas déraisonnable qu'elle n'assume une responsabilité pleine et entière en matière de pensions qu'à l'égard de ses propres ressortissants. Cela étant, même si la requérante n'a pas le droit de percevoir une retraite pour sa période d'exercice professionnel au sein d'entreprises « russe » et « ukrainienne », elle reçoit toute une gamme d'allocations sociales qui la dédommagent de ces inconvénients et améliorent son niveau de vie. En résumé, selon le Gouvernement, les autorités lettonnes ont respecté l'équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt privé de la requérante ; il y a donc une relation proportionnelle raisonnable entre les moyens employés et l'objectif visé.

72. Au demeurant, le Gouvernement rappelle qu'à la différence de M. Koua Poirrez qui s'était vu refuser la nationalité française, la requérante peut à tout moment devenir lettonne par voie de naturalisation. Si elle opte en ce sens, le litige à l'origine de la présente affaire sera automatiquement résolu par le recalcul de sa pension. Ce nouveau calcul sera opéré *ex nunc*, mais cela ne contredit nullement la Convention car elle n'impose aux Etats contractants aucune obligation d'accorder des droits rétroactivement. Le Gouvernement fait donc valoir que la situation litigieuse est largement imputable à la requérante elle-même, qui s'obstine à ne pas demander sa naturalisation alors qu'elle le pouvait depuis 1998. Plus vite elle le fera, plus vite elle pourra percevoir la part désirée de sa pension.

73. Enfin, le Gouvernement fait valoir que la question de la prise en compte des périodes de travail accomplies hors du territoire letton relève du domaine des accords interétatiques en matière de sécurité sociale. Il rappelle que de tels accords ont déjà été conclus avec plusieurs Etats, et qu'un accord similaire avec la Fédération de Russie vient d'être approuvé par les parlements des deux Etats concernés. D'après les données statistiques fournies par le Gouvernement, si cet accord entre en vigueur le 1^{er} janvier 2009, près de 17 104 retraités, dont 16 850 « non-citoyens résidents permanents », en bénéficieront. Par la suite, ce chiffre pourrait augmenter d'environ 1 696 nouveaux retraités par an.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur l'applicabilité de l'article 14 de la Convention

74. La Cour rappelle que l'article 14 de la Convention n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour la jouissance des droits et libertés garantis par les autres clauses normatives de la Convention et de ses Protocoles (voir, parmi beaucoup d'autres, *Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 58, 29 avril 2008). L'application de l'article 14 ne présuppose pas nécessairement la violation de l'un des droits matériels garantis par la Convention. Il faut, mais il suffit, que les faits de la cause tombent « sous l'empire » de l'un au moins des articles de la Convention (voir, parmi beaucoup d'autres, *Gaygusuz c. Autriche*, 16 septembre 1996, § 36, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, § 40, CEDH 2000-IV, et *Koua Poirrez*, précité § 36). L'interdiction de la discrimination que consacre l'article 14 dépasse donc la jouissance des droits et libertés que la Convention et ses Protocoles imposent à chaque Etat de garantir. Elle s'applique également aux droits additionnels, relevant du champ d'application général de tout article de la Convention, que l'Etat a volontairement décidé de protéger (*Stec et autres c. Royaume-Uni*, décision précitée, § 40).

75. Il convient dès lors de déterminer si l'intérêt de la requérante à percevoir de l'Etat letton une pension de retraite au titre des années de travail accomplies au service d'entreprises situées sur le territoire de l'ex-URSS, en dehors de la Lettonie, tombe « sous l'empire » ou « dans le champ d'application » de l'article 1 du Protocole n° 1.

76. En l'espèce, le Gouvernement accorde une grande importance à la différence entre, d'une part, les pensions soviétiques, versées par l'Etat à partir des fonds budgétaires communs selon le principe de solidarité, et, d'autre part, le système progressivement mis en place à partir de 1991 et alimenté par des contributions individuelles de chaque bénéficiaire. A cet égard, la Cour rappelle que, dans l'affaire *Stec et autres* (précitée), elle a abandonné la distinction entre les prestations contributives et les prestations non contributives aux fins de l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1 ; désormais, lorsque l'Etat choisit d'instaurer un système de pensions, les droits et les intérêts individuels en découlant tombent sous l'empire de cette disposition, indépendamment du paiement des contributions et du mode d'approvisionnement du fonds de pension (*Stec et autres*, décision précitée, §§ 47-53).

77. La Cour a également affirmé que tous les principes qui s'appliquent généralement aux affaires concernant l'article 1 du Protocole n° 1 gardent toute leur pertinence dans le domaine des prestations sociales (*ibidem*, § 54). Ainsi, cette disposition ne garantit, en tant que tel, aucun droit de devenir propriétaire d'un bien (*Van der Mussele c. Belgique*, 23 novembre

1983, série A n° 70, § 48, *Slivenko c. Lettonie* (déc.) [GC], n° 48321/99, § 121, CEDH 2002-II, et *Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35 b), CEDH 2004-IX). Elle ne garantit donc, en tant que tel, aucun droit à une pension d'un montant donné (voir, par exemple, *Kjartan Ásmundsson c. Islande*, n° 60669/00, § 39, CEDH 2004-IX, *Domalewski c. Pologne* (déc.), n° 34610/97, CEDH 1999-V, et *Janković c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, CEDH 2000-X). De même, le droit de recevoir une pension au titre d'activités s'étant déroulées dans un Etat autre que l'Etat défendeur n'est pas davantage garanti (*L.B. c. Autriche* (déc.), n° 39802/98, 18 avril 2002). En outre, l'article 1 précité n'impose aucune restriction à la liberté pour les Etats contractants de décider d'instaurer ou non un régime de protection sociale ou de choisir le type ou le niveau des prestations censées être accordées au titre de pareil régime. En revanche, dès lors qu'un Etat contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale – que l'octroi de cette prestation dépende ou non du versement préalable de cotisations –, cette législation doit être considérée comme engendrant un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 pour les personnes remplissant ses conditions (*Stec et autres*, décision précitée, § 54).

78. Le Gouvernement soutient qu'au regard du droit international public, la Lettonie n'a pas hérité de l'ex-Union soviétique ses droits et obligations en matière de prestations sociales. Vu ses conclusions dans l'affaire *Stec et autres* (précitée), la Cour estime que cette thèse manque de pertinence en l'occurrence. En effet, à supposer même que le Gouvernement ait raison sur ce point, cela ne changerait rien à la conclusion qui s'impose en l'espèce : lorsqu'un Etat décide de lui-même de verser aux particuliers des pensions au titre du travail accompli en dehors de son territoire, créant ainsi une base légale suffisamment claire dans son droit interne, le droit présumé de bénéficier d'une telle prestation tombe dans le champ de l'article 1 du Protocole n° 1. A cet égard, la Cour relève que l'article premier des dispositions transitoires de la loi lettonne relative aux pensions d'Etat crée le droit de percevoir une pension de retraite au titre des années de travail accomplies avant 1991 sur le territoire de l'ex-URSS (« en dehors de la Lettonie » dans la version antérieure au 1^{er} janvier 2006) indépendamment du paiement de cotisations quelconques, mais qu'il réserve ce droit aux ressortissants lettons. En application de cette disposition, la requérante s'est vu refuser le bénéfice de la prestation en cause au seul motif qu'elle ne possédait pas la nationalité lettonne.

79. Comme la Cour l'a dit dans la décision *Stec et autres* (précitée), « [d]ans des cas tels celui de l'espèce, où des requérants formulent sur le terrain de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 un grief aux termes duquel ils ont été privés, en tout ou en partie et pour un motif discriminatoire visé à l'article 14, d'une prestation donnée, le critère pertinent consiste à rechercher si, n'eût été la condition d'octroi litigieuse,

les intéressés auraient eu un droit, sanctionnable devant les tribunaux internes, à percevoir la prestation en cause (...). Si [l'article 1 du] Protocole n° 1 ne comporte pas un droit de percevoir des prestations sociales, de quelque type que ce soit, lorsqu'un Etat décide de créer un régime de prestations, il doit le faire d'une manière compatible avec l'article 14 » (*ibidem*, § 55).

80. Il s'ensuit que les intérêts patrimoniaux de la requérante entrent dans le champ d'application de l'article 1 du Protocole n° 1 et du droit au respect des biens qu'il garantit, ce qui suffit pour rendre l'article 14 de la Convention applicable.

2. Sur l'observation de l'article 14 de la Convention

81. Selon la jurisprudence établie de la Cour, la discrimination consiste à traiter de manière différente, sauf justification objective et raisonnable, des personnes placées dans des situations comparables. Le « manque de justification objective et raisonnable » signifie que la distinction litigieuse ne poursuit pas un « but légitime » ou qu'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (voir *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], n° 57325/00, §§ 175 et 196, CEDH 2007-..., et la jurisprudence y citée).

82. 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 (voir, notamment, les arrêts précités *Gaygusuz*, § 42, et *Thlimmenos*, § 40). L'étendue de cette marge varie selon les circonstances, les domaines et le contexte. Ainsi, par exemple, l'article 14 n'interdit pas à un Etat membre de traiter des groupes de manière différenciée pour corriger des « inégalités factuelles » entre eux ; de fait, dans certaines circonstances, c'est l'absence d'un traitement différencié pour corriger une inégalité qui peut, sans justification objective et raisonnable, emporter violation de la disposition en cause (*Thlimmenos*, précité, § 44, et *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 65731/01, § 51, CEDH 2006-...).

83. De même, une ample marge d'appréciation est d'ordinaire laissée à l'Etat pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale. Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale. La Cour respecte en principe la manière dont l'Etat conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement se révèle « manifestement dépourvu de base raisonnable » (voir, par exemple, *National and Provincial Building Society et autres c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, *Recueil* 1997-VII, § 80, et *Stec et autres*, précité, § 52). D'un point de vue plus général, la Cour a jugé que les dispositions de la Convention n'empêchent pas les Etats contractants

d'introduire des programmes de politique générale au moyen de mesures législatives en vertu desquelles une certaine catégorie ou un certain groupe d'individus sont traités différemment des autres, sous réserve que l'ingérence dans l'exercice des droits de l'ensemble de cette catégorie ou de ce groupe définis par la loi puisse se justifier au regard de la Convention (*Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, § 112, CEDH 2006-...).

84. Enfin, en ce qui concerne la charge de la preuve sur le terrain de l'article 14 de la Convention, la Cour a déjà jugé que, lorsqu'un requérant a établi l'existence d'une différence de traitement, il incombe au Gouvernement de démontrer que cette différence de traitement était justifiée (*D.H. et autres*, précité, § 177).

85. Quant aux circonstances de la présente affaire, la Cour observe d'emblée que, dans leurs arrêts respectifs du 4 mai et du 6 octobre 1999, la cour régionale de Riga et le sénat de la Cour suprême ont reconnu que le fait de travailler pour le compte d'un organisme établi en dehors du territoire letton tout en étant physiquement présent en Lettonie, ne constituait pas un « travail sur le territoire letton » au sens de la loi relative aux pensions d'Etat. Les parties sont en désaccord sur le point de savoir si, à l'époque, une telle interprétation pouvait passer pour raisonnable ou si, au contraire, elle était manifestement arbitraire, étant donné, notamment, qu'aucune interprétation réglementaire de la disposition litigieuse n'existait avant 2002 (paragraphes 36 et 62 ci-dessus). Eu égard aux conclusions qui suivent, la Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer séparément sur cette question.

86. La Cour admet que la distinction litigieuse poursuit au moins un but légitime généralement compatible avec les objectifs généraux de la Convention, à savoir la protection du système économique du pays. Nul ne conteste qu'après le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie et l'éclatement subséquent de l'URSS, les autorités lettonnes ont dû faire face à une multitude de problèmes liés, d'une part, à la nécessité de créer un système viable de sécurité sociale et, d'autre part, aux capacités réduites du budget national. Par ailleurs, le fait que la disposition en cause n'ait été adoptée qu'en 1995, soit quatre ans après le rétablissement définitif de l'indépendance de la Lettonie, n'est pas décisif en l'espèce. Il n'est pas surprenant qu'un corps législatif démocratique nouvellement établi, se trouvant dans une phase de tourmente politique, ait besoin d'un temps de réflexion pour examiner quelles mesures il lui faut envisager pour assurer le bien-être économique du pays. Dès lors, on ne saurait voir dans le fait que la Lettonie ait introduit la distinction en question seulement en 1995 une preuve que l'Etat lui-même n'estimait pas une telle mesure nécessaire à la protection de son économie nationale (voir, *mutatis mutandis*, *Ždanoka*, précité, § 131).

87. Reste à établir s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but légitime susmentionné et les moyens employés en l'occurrence. A cet égard, la Cour relève qu'en tant que « non-citoyenne résidente

permanente », la requérante séjourne en Lettonie légalement et à titre permanent et qu'elle bénéficie de la pension de retraite au titre de son travail « en Lettonie », c'est-à-dire pour le compte d'organismes situés sur le territoire letton. Quant au refus des autorités nationales de prendre en charge ses années de travail « en dehors de la Lettonie », il repose exclusivement sur le constat qu'elle ne possède pas la nationalité lettonne. En l'espèce, il n'est pas contesté qu'un citoyen letton se trouvant dans les mêmes conditions que la requérante et ayant travaillé dans la même entreprise pendant la même période se verrait accorder la part litigieuse de la pension de retraite. Qui plus est, les parties s'accordent à dire que, si la requérante devenait lettonne par voie de naturalisation, elle recevrait automatiquement la pension au titre de toute sa vie professionnelle. La nationalité constitue donc le seul et unique critère de la distinction en cause ; or la Cour a jugé que seules des considérations très fortes peuvent l'amener à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité (*Gaygusuz*, § 42, et *Koua Poirrez*, § 46, arrêts précités).

88. En l'espèce, la Cour ne voit aucune considération de la sorte. En premier lieu, il n'est ni établi ni même allégué que la requérante ne remplissait pas les autres conditions légales pour bénéficier de la prise en charge complète de ses années de travail. Elle se trouvait donc dans une situation objectivement analogue à celle des individus qui ont eu une carrière professionnelle identique ou similaire mais qui, après 1991, ont été reconnus citoyens lettons. En deuxième lieu, rien ne montre qu'à l'époque soviétique, une distinction quelconque en matière de pensions ait existé entre les ressortissants de l'ex-URSS ; en effet, le Gouvernement ne conteste nullement l'affirmation de la requérante selon laquelle l'impôt social soviétique était payé et géré de la même manière pour tous les employés, quels que fussent leur origine nationale ou leur lieu de naissance (voir, *mutatis mutandis*, *Luczak c. Pologne*, n° 77782/01, §§ 49 et 55, CEDH 2007-...). En troisième lieu, la Cour constate qu'à la différence notable de MM. *Gaygusuz* et *Koua Poirrez*, la requérante n'a actuellement aucune nationalité. Elle bénéficie du statut de « non-citoyenne résidente permanente » de Lettonie, le seul Etat avec lequel elle possède un rattachement juridique stable et donc le seul Etat qui, objectivement, peut la prendre en charge pour ce qui est de la sécurité sociale.

89. Dans ces circonstances, et tout en tenant compte de la grande marge d'appréciation dont bénéficie le Gouvernement en matière de sécurité sociale, les arguments présentés par celui-ci ne suffisent pas à convaincre la Cour de l'existence, dans la présente affaire, d'un « rapport raisonnable de proportionnalité » qui rendrait la distinction critiquée conforme aux exigences de l'article 14 de la Convention.

90. Selon le Gouvernement, le problème de la prise en charge des périodes de travail relève essentiellement du domaine des accords

interétatiques bilatéraux en matière de sécurité sociale. Pour sa part, la Cour ne néglige nullement l'importance de ces accords dans la solution effective des problèmes tels que celui en l'espèce. Toutefois, elle rappelle qu'en ratifiant la Convention l'Etat défendeur s'est engagé à reconnaître « à toute personne relevant de [sa] juridiction » les droits et libertés qui y sont garantis. Par conséquent, en l'occurrence, le gouvernement letton ne saurait s'exonérer de sa responsabilité au regard de l'article 14 de la Convention au motif qu'il n'est pas ou n'était pas lié par des accords interétatiques en matière de sécurité sociale avec l'Ukraine et la Russie (*Gaygusuz*, § 51, et *Koua Poirrez*, § 46, arrêts précités).

91. Enfin, la Cour ne saurait accepter la thèse du Gouvernement selon laquelle il suffirait à la requérante de se faire naturaliser lettonne pour obtenir l'intégralité de la pension réclamée. En effet, l'interdiction de discrimination consacrée par l'article 14 de la Convention n'a de sens que si, dans chaque cas particulier, la situation personnelle du requérant par rapport aux critères énumérés dans cette disposition est prise en compte telle quelle. Une approche contraire, consistant à débouter la victime au motif qu'elle aurait pu échapper à la discrimination en modifiant l'un des éléments litigieux – par exemple, en acquérant une nationalité – viderait l'article 14 de sa substance.

92. Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

93. La requérante allègue également une violation de ses droits au titre de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de la tenue anticipée de l'audience du sénat de la Cour suprême, qui l'a empêchée de participer à l'examen du pourvoi soumis par le procureur pour son compte. Les parties pertinentes de l'article 6 § 1 sont ainsi libellées :

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

A. Thèses des comparants

94. Selon la requérante, son droit à un procès équitable devant le sénat de la Cour suprême a été enfreint. Le fait que seuls des points de droit aient été examinés pendant la procédure en cassation n'a pas d'importance en l'occurrence, puisque le désaccord entre les deux parties ne portait, justement, que sur des questions de droit. Certes, l'audience a été organisée

à la suite du pourvoi du procureur, mais ce dernier n'était intervenu qu'à la demande de l'avocat de la requérante. Au demeurant, il s'agissait d'un droit expressément garanti par le code de procédure civile, et c'était à la requérante elle-même de décider s'il était opportun ou non de présenter ses observations devant le sénat.

95. Le Gouvernement soutient d'emblée qu'à l'heure actuelle il n'est plus possible de s'assurer de la véracité des allégations de la requérante puisque le dossier de l'audience en question a déjà été détruit. En tout état de cause, il nie l'existence d'une violation de l'article 6 § 1. En premier lieu, le Gouvernement fait valoir que, vu la nature spécifique de la procédure de cassation, limitée aux questions de droit, la présence du justiciable à une audience n'est pas toujours indispensable. En deuxième lieu, le pourvoi en cassation examiné le 6 octobre 1999 avait été formé par le procureur, dont la position allait dans le même sens que celle de la requérante. Par conséquent, le Gouvernement considère que ces arguments, identiques ou similaires à ceux qui pourraient être présentés par la requérante elle-même, ont été dûment exposés par le parquet. De même, dans son arrêt, le sénat a fourni une analyse suffisamment approfondie de ces arguments. L'absence de la requérante à l'audience ne pouvait donc pas influencer l'issue du procès.

B. Appréciation de la Cour

96. La Cour rappelle que le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, englobe, entre autres, le droit des parties au procès de présenter les observations qu'elles estiment pertinentes pour leur affaire. Ainsi, peut l'invoquer quiconque, estimant illégale une ingérence dans l'exercice de l'un de ses droits de caractère civil, se plaint de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1 (voir *Cañete de Goñi c. Espagne*, n° 55782/00, § 34, CEDH 2002-VIII, et la jurisprudence y citée). Un autre élément de la notion plus large de « procès équitable », au sens de cette disposition, est le principe de l'égalité des armes, qui exige un « juste équilibre » entre les parties : chacune doit se voir offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son ou ses adversaires (voir, par exemple, *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, n° 62543/00, § 56, CEDH 2004-III). Il s'agit notamment de la possibilité, pour les parties, de discuter toute observation présentée au juge, fût-ce par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision (voir, par exemple, *J. J. c. Pays-Bas*, 27 mars 1998, § 43, *Recueil* 1998-II, et *Quadrelli c. Italie*, n° 28168/95, § 34, 11 janvier 2000).

97. La Cour rappelle ensuite que l'article 6 § 1 de la Convention n'oblige pas les Etats contractants à instituer des cours d'appel ou de cassation. Toutefois, si de telles juridictions sont instituées, la procédure qui s'y

déroule doit présenter les garanties prévues à l'article 6, notamment en ce qu'il assure aux plaideurs un droit effectif d'accès aux tribunaux pour les décisions relatives à leurs droits et obligations de caractère civil (*Levages Prestations Services c. France*, § 44, 23 octobre 1996, *Recueil* 1996-V, et *Annoni di Gussola et autres c. France*, n^{os} 31819/96 et 33293/96, § 54, CEDH 2000-XI).

98. Enfin, la Cour tient à rappeler qu'à l'instar de toutes les autres dispositions matérielles de la Convention, l'article 6 § 1 ne vise pas à garantir des droits théoriques ou illusoire mais des droits concrets et effectifs (*Artico c. Italie*, 13 mai 1980, § 33, série A n^o 37). Cette remarque est particulièrement pertinente en ce qui concerne l'article 6 § 1, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n^o 42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII). D'autre part, il faut garder à l'esprit qu'un obstacle de fait peut enfreindre cette disposition à l'égal d'un obstacle juridique (*Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, § 25, série A n^o 32).

99. Dans la présente affaire, nul ne conteste que le droit interne – plus précisément, l'article 471 de la loi sur la procédure civile – garantissait à la requérante le droit de participer à l'audience publique du sénat de la Cour suprême (paragraphe 40 ci-dessus). Néanmoins, elle n'a pas pu exercer ce droit non pas en raison d'une négligence quelconque de sa part, mais en raison du fait que le sénat avait décidé de tenir une audience plus tôt que prévu. A cet égard, la Cour a maintes fois jugé que les règles de procédure visent à assurer la bonne administration de la justice et le respect du principe de sécurité juridique, et que les intéressés doivent pouvoir s'attendre à ce que ces règles soient appliquées (voir, parmi d'autres, *Cañete de Goñi*, § 36, ainsi que *Gorou c. Grèce* (n^o 3), n^o 21845/03, § 27, 22 juin 2006, et *Miholapa c. Lettonie*, n^o 61655/00, § 24, 31 mai 2007). Or, ce principe s'applique dans les deux sens : il vaut non seulement à l'égard des justiciables mais également à l'égard des juridictions nationales.

100. La Cour note que le pourvoi en cassation a été déposé non par la requérante elle-même ou par son avocat, mais par le procureur près la cour régionale de Riga, conformément à l'article 90 de la loi sur la procédure civile. Selon le Gouvernement, en l'espèce, la position favorable du parquet aurait dispensé le sénat d'avoir à assurer à la requérante la possibilité d'assister elle-même à l'audience. La Cour n'est pas convaincue par cet argument. Certes, l'article 90 précité habilite le ministère public à exercer certaines actions procédurales pour le compte d'une partie, et l'article 2 de la loi sur le parquet lui attribue la tâche générale de défendre « les droits et intérêts légitimes des particuliers » (paragraphe 40-41 ci-dessus). Toutefois, cela ne paraît pas infirmer le principe selon lequel la fonction du ministère public est avant tout de représenter les intérêts de la société dans son ensemble, lesquels ne coïncident pas nécessairement avec ceux de l'une ou l'autre des parties dans une procédure civile (voir, *mutatis mutandis*,

Vermeulen c. Belgique, 20 février 1996, § 29, *Recueil* 1996-I, *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, §§ 67-71, CEDH 2001-VI, et *Gorou (n° 3)*, précité, § 22). En tout cas, il ne ressort pas du dossier qu'en droit letton le procureur, en agissant de la sorte, puisse passer pour le représentant d'une partie ou se substituer à elle dans le procès.

101. La Cour rappelle que, dans l'affaire *Gorou c. Grèce (n° 4)* (n° 9747/04, 11 janvier 2007), elle a déclaré manifestement mal fondé le grief de la requérante tiré de l'article 6 § 1 de la Convention et portant sur le refus de la cour d'appel d'ajourner l'audience afin que celle-ci puisse y comparaître. Cependant, les circonstances de cette affaire étaient fondamentalement différentes de celles qui prévalent en l'espèce : en effet, M^{me} Gorou était partie civile dans un procès pénal diligenté par le parquet et se déroulant devant les juridictions répressives, et la Cour a reconnu que « ses droits par rapport au principe de l'égalité des armes et celui du contradictoire [n'étaient] pas les mêmes que ceux de l'accusé par rapport au procureur » (*loc.cit.*, § 26). En revanche, en l'espèce, M^{me} Andrejeva était partie à un procès administratif régi par la loi sur la procédure civile et intenté à sa demande. Dès lors, en tant qu'actrice principale de ce procès, elle devait bénéficier de la plénitude des garanties résultant du principe du contradictoire.

102. En résumé, la Cour conclut que le fait que le pourvoi en cassation a été formé par le ministère public n'a en rien diminué le droit de la requérante d'être présente lors de l'examen de son affaire, droit qu'elle n'a pas pu exercer alors qu'elle le souhaitait. Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

IV. SUR L'APPLICATION DES ARTICLES 41 ET 46 DE LA CONVENTION

103. Les articles 41 et 46 de la Convention disposent ce qui suit :

Article 41

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

Article 46

« 1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution. »

A. Dommage

104. La requérante réclame tout d'abord 1 423 EUR au titre du dommage matériel entraîné par la violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1. Selon elle, ce montant correspond aux 1 000 LVL de différence entre la pension de retraite qu'elle a effectivement perçue depuis son départ à la retraite en août 1997 jusqu'en octobre 2006 et la somme qu'elle aurait dû recevoir à ce titre si la discrimination litigieuse n'avait pas eu lieu. Selon la requérante, en calculant cette somme, elle a tenu compte des dix-huit modifications du taux principal de la pension intervenues entre-temps, ainsi que de l'augmentation de sa rente à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord avec l'Ukraine (paragraphe 21-22 ci-dessus).

105. Pour ce qui est du préjudice moral subi par la requérante, celle-ci le définit comme « un sentiment de frustration et d'impuissance, de stress, d'angoisse prolongée et d'incertitude financière, dû à une violation de la Convention pendant près de 11 ans, à partir du moment de sa première demande de pension de vieillesse ». Selon elle, « [l]e calcul du préjudice moral [étant] impossible de par son essence même, [elle] se fie au principe d'équité appliqué par la Cour ». En outre, elle dit avoir souffert de ne pas avoir pu participer à l'audience de la Cour suprême consacrée à l'examen de son pourvoi en cassation. Au titre du dommage moral, la requérante réclame en particulier les montants suivants :

a) 1 000 EUR pour le préjudice causé par la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention ;

b) 5 073 EUR pour la souffrance et l'angoisse qu'elle a subies lors de sa procédure de divorce et de liquidation de la communauté, qui s'est déroulée de 2002 à 2005 ;

c) 10 000 EUR pour l'aggravation de son état de santé pendant la période litigieuse.

106. Outre la satisfaction équitable sous forme pécuniaire, et dans la mesure où la Cour vient de constater une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1, la requérante l'exhorte à indiquer au Gouvernement que celui-ci devrait « recalculer sa pension, à compter du prononcé de l'arrêt, en tenant compte des périodes de travail cumulées en Russie ».

107. Le Gouvernement considère que la question de la satisfaction équitable ne se trouve pas en état, et invite la Cour à la réserver conformément à l'article 75 §§ 1 et 4 du règlement. Selon lui, les autorités nationales, et notamment l'Agence de l'assurance sociale de l'Etat, seraient beaucoup mieux placées pour recalculer et, le cas échéant, indexer la rente mensuelle de la requérante. En tout état de cause, le Gouvernement déclare, premièrement, que la Cour n'est plus compétente pour allouer à l'intéressée les dommages matériels correspondant à son travail pour le compte d'une

entité située en Ukraine (c'est-à-dire de 1973 à 1981), et, deuxièmement, que l'arrêt de la Cour ne doit pas avoir de portée rétroactive.

108. Quant au dommage moral, le Gouvernement nie l'existence d'un lien de causalité entre les violations constatées et les dommages mentionnés aux points b) et c) du paragraphe 105. Pour ce qui est de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la Cour. Il ajoute cependant qu'à son avis, un constat de violation constituerait en soi une réparation suffisante de tout tort moral éventuellement subi par la requérante.

109. Enfin, le Gouvernement estime que la question du calcul exact de la pension de la requérante pourrait être plus efficacement résolue dans le cadre de la procédure d'exécution du présent arrêt, supervisée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 46 de la Convention.

110. Aux yeux de la Cour, les pièces à sa disposition lui permettent de conclure que la question d'application de l'article 41 de la Convention se trouve en l'état et qu'elle doit dès lors l'examiner. Elle rappelle d'emblée que l'Etat défendeur demeure libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], § 249, CEDH 2000-VIII). Eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, et notamment à la récente approbation de l'accord russo-letton sur la coopération en matière de sécurité sociale par les législateurs des deux pays (paragraphe 44-45 ci-dessus), la Cour estime qu'il ne lui appartient pas d'indiquer précisément quel serait le meilleur moyen d'assurer une mise en œuvre effective du présent arrêt dans le cas individuel de la requérante.

111. La Cour rappelle ensuite que le principe sous-tendant l'octroi d'une satisfaction équitable est bien établi : il faut, autant que faire se peut, placer l'intéressé dans une situation équivalente à celle où il se trouverait si la violation de la Convention n'avait pas eu lieu (voir, *mutatis mutandis*, *Kingsley c. Royaume-Uni* [GC], n° 35605/97, § 40, CEDH 2002-IV). Par ailleurs, la condition *sine qua non* à l'octroi d'une réparation d'un dommage matériel est l'existence d'un lien de causalité entre le préjudice allégué et la violation constatée (*Nikolova c. Bulgarie* [GC], n° 31195/96, § 73, CEDH 1999-II), et il en va de même du dommage moral (*Kadiķis c. Lettonie* (n° 2), n° 62393/00, § 67, 4 mai 2006).

112. Sans vouloir spéculer sur le montant exact de la pension à laquelle la requérante aurait pu prétendre si la violation constatée de l'article 14 n'avait pas eu lieu, la Cour doit tenir compte du fait qu'elle a subi un préjudice moral et matériel certain. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, et eu égard à toutes les circonstances

particulières de l'affaire, elle lui alloue 5 000 EUR, tous chefs de préjudice confondus (voir, *mutatis mutandis*, *Koua Poirrez*, précité, § 70).

B. Frais et dépens

113. Devant la chambre, la requérante réclamait 150 LVL (soit 213 EUR) en remboursement de « frais de traduction », sans toutefois étayer cette somme par une pièce justificative quelconque. Devant la Grande Chambre, elle maintient cette demande, en y ajoutant les montants suivants :

a) 307,05 LVL (soit 436,90 EUR) en remboursement des dépenses qu'aurait engagées le représentant de la requérante dans le cadre de la procédure devant la Grande Chambre. A l'appui de cette demande, la requérante fournit deux factures séparées manuscrites en letton – de 257,49 LVL et de 49,56 LVL respectivement – et leurs doubles en anglais. Les deux factures ont été délivrées par une société à responsabilité limitée et indiquent le représentant de la requérante comme destinataire des services. Les versions lettonnes des factures décrivent les services rendus comme « [t]raduction » et « [t]raduction du letton vers l'anglais ». Quant aux deux versions anglaises des mêmes factures, elles indiquent la « [p]réparation de documents pour la Cour de justice européenne » (*sic*) ;

b) 37,88 LVL (soit 53,90 EUR) en remboursement de frais postaux, attestés par une facture de la Poste lettonne ;

c) les dépenses engagées pour la participation de ses deux représentants à l'audience de la Grande Chambre, à savoir 820 LVL (soit 1 166,8 EUR) pour les billets d'avion et 189 EUR pour l'hébergement. Ces montants ne sont étayés par aucun justificatif.

114. Le Gouvernement reconnaît le bien-fondé des prétentions de la requérante quant au remboursement des seuls frais postaux. Pour le reste, il considère que les demandes présentées par celle-ci ne sont pas suffisamment étayées et ne remplissent pas les exigences fondamentales posées par la jurisprudence de la Cour en la matière.

115. La Cour rappelle que, pour avoir droit à l'allocation des frais et dépens en vertu de l'article 41 de la Convention, la partie lésée doit les avoir réellement et nécessairement exposés. En particulier, l'article 60 § 2 du règlement prévoit que toute prétention présentée au titre de l'article 41 de la Convention doit être chiffrée, ventilée par rubrique et accompagnée des justificatifs nécessaires, faute de quoi la Cour peut rejeter la demande, en tout ou en partie. En outre, les frais et dépens ne sont recouvrables que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée (voir, parmi beaucoup d'autres, *Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 54, CEDH 2000-XI, *Beyeler c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n° 33202/96, § 27, 28 mai 2002, et *Svipsta c. Lettonie*, n° 66820/01, § 170, CEDH 2006-...).

116. En l'espèce, la Cour constate que la demande de remboursement des frais et dépens présentée par la requérante ne remplit manifestement pas ces exigences, la plupart des sommes indiquées étant dépourvues de toute pièce justificative. Quant aux factures citées au paragraphe 113, point a) ci-dessus, elles sont rédigées en des termes trop généraux et ne permettent pas d'établir la nature exacte des services reçus et leur nécessité objective dans la procédure devant la Cour ; qui plus est, les versions lettonne et anglaise de ces factures ont un libellé complètement différent. Cela étant, la Cour admet qu'eu égard à la complexité de l'affaire, la requérante a certainement dû engager des frais, surtout dans le cadre de la procédure devant la Grande Chambre. Dans ces conditions, statuant en équité comme le veut l'article 41, elle décide de lui allouer 1 500 EUR, tous frais confondus, somme à compléter de tout montant éventuellement dû à titre d'impôt (*Svipsta*, précité, *loc.cit.*, et *Zaicevs c. Lettonie*, n° 65022/01, § 64, CEDH 2007-...).

C. Intérêts moratoires

117. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, à l'unanimité, les exceptions soulevées par le Gouvernement ;
2. *Dit*, par seize voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, les sommes suivantes, à convertir en lati lettons au taux applicable à la date du règlement :
 - i. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour l'ensemble des préjudices subis ;
 - ii. 1 500 EUR (mille cinq cents euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la requérante, pour frais et dépens ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la

facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

5. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des droits de l'homme, à Strasbourg, le 18 février 2009.

Michael O'Boyle
Greffier adjoint

Jean-Paul Costa
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion partiellement dissidente de la juge Ziemele.

J.-P.C.
M.O'B.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE DE LA JUGE ZIEMELE

(Traduction)

1. Je suis au regret de ne pouvoir souscrire à la conclusion de la Grande Chambre selon laquelle il y a eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 en l'espèce.

2. Après le rétablissement de son indépendance à la suite de cinquante ans d'occupation illégale, la République de Lettonie institua un régime de pensions fondé sur un principe contributif. Etant donné qu'aucun fonds de pensions n'existait à la restauration de l'indépendance, la Lettonie décida de garantir une pension minimale à tous ses résidents, y compris à la requérante, lorsqu'ils atteindraient l'âge légal de la retraite. La présente affaire n'a pas trait à cette pension de base ; elle porte sur la question de savoir si la Lettonie doit assumer la responsabilité en matière de pensions pour des périodes de travail accomplies en dehors de la République socialiste soviétique de Lettonie (la RSS de Lettonie) à l'époque soviétique. A mon avis, les Etats responsables pour ces périodes sont l'Union soviétique et son successeur, la Fédération de Russie, qui ont collecté les cotisations de pensions.

3. De plus, la Lettonie décida que, dans la mesure du possible, elle accorderait également des avantages en matière de pensions correspondant aux années de travail cumulées en Union soviétique. A cet égard, le législateur letton établit une distinction entre deux situations principales quant aux personnes ayant travaillé pendant la période soviétique : 1) la Lettonie assume intégralement la responsabilité des ressortissants lettons, quel que soit l'endroit où ils ont travaillé pendant cette période, et 2) elle assume une responsabilité pour les « étrangers et apatrides » ayant travaillé sur le territoire de l'ex-RSS de Lettonie (paragraphe 35 de l'arrêt). Ultérieurement fut ajoutée une catégorie de « non-citoyens » en Lettonie, un statut juridique spécial institué par la loi en 1995 dans l'attente de la décision des colons de l'ère soviétique quant à leur nationalité.¹ En conséquence, les apatrides, les étrangers et les non-citoyens qui avaient travaillé pour des entreprises situées en dehors de la RSS de Lettonie mais qui résidaient en Lettonie au moment de l'indépendance ne tombèrent pas sous l'empire de cette mesure. La question dont est saisie la Cour est celle

¹. Selon la Cour constitutionnelle de Lettonie, le statut de « non-citoyen » en Lettonie ne saurait être comparé à aucun statut juridique évoqué dans les documents de droit international. Il s'agit d'un statut spécial créé par le droit national en réponse à une situation historique spécifique. Eu égard à l'éventail des droits que possèdent les non-citoyens en vertu du droit national, ils ne peuvent être comparés ni aux ressortissants, ni aux étrangers, ni aux apatrides, dans le sens donné à ces termes dans la pratique des Etats (affaire n° 2004-15-0106, 7 mars 2005, § 15 et suiv.).

de savoir si les dispositions transitoires de la loi de 1995 relative aux pensions d'Etat (paragraphe 35 de l'arrêt) concernant les non-citoyens étaient déraisonnables et donc discriminatoires au regard de la Convention.

Résumé des motifs principaux

4. En appliquant l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1 aux faits de l'espèce et aux observations des parties, la majorité a considéré les dispositions transitoires de la loi lettonne relative aux pensions d'Etat de manière isolée par rapport au contexte pertinent de droit international. S'agissant de l'interprétation de la Convention dans cette affaire, une règle fondamentale de l'interprétation des traités n'a pas été suivie. Cette règle a été résumée comme suit : « Un traité ne saurait être considéré isolément. Non seulement il est ancré dans des réalités sociales, mais ses dispositions doivent être comparées avec d'autres normes juridiques, avec lesquelles elles peuvent entrer en concurrence » (D. Daillier et A. Pellet, *Droit international public*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2002, 7^e édition, p. 266). Cela a conduit la majorité à commettre une série d'erreurs, par exemple ignorer des précédents tout à fait comparables. Elle n'a pas examiné convenablement la nature du droit de propriété allégué mis en place par les dispositions transitoires, alors que la Cour l'a toujours fait dans l'ensemble de sa jurisprudence concernant les prestations sociales.

5. A mon avis, il n'y a rien de déraisonnable dans les dispositions transitoires de la loi puisqu'on ne saurait dire que la Lettonie soit tenue par les promesses de l'URSS en matière de pensions, ou qu'elle soit responsable du fait que l'URSS n'a pas pu les tenir et que la Fédération de Russie ne l'a pas fait à sa place. En outre, c'est la Lettonie qui fut victime de l'agression soviétique et la Cour opère en principe une distinction entre les Etats ou les régimes qui ont causé des souffrances et les Etats qui, de leur propre gré, en dehors de toute obligation, ont décidé de réparer, au moins en partie, les dommages causés (voir, *mutatis mutandis*, *Associazione Nazionale Reduci dalla Prigionia dall'Internamento e dalla Guerra di Liberazione et autres c. Allemagne* (déc.), n° 45563/04, 4 septembre 2007, dans laquelle aucune responsabilité ne fut imputée à l'Allemagne pour les préjudices causés par le Troisième Reich, et *Woś c. Pologne* (déc.), n° 22860/02, CEDH 2005-IV, où une réparation partielle pour le travail forcé effectué pendant la Deuxième guerre mondiale n'a fait pesé aucune obligation supplémentaire sur la Pologne). Dans l'affaire *Epstein et autres c. Belgique* (déc., n° 9717/05, CEDH 2008-...), c'était précisément la distinction fondée sur la nationalité opérée par la loi de 2003 relative aux victimes de guerre qui était en cause. La disposition litigieuse de la loi belge était ainsi libellée :

« § 1^{er} Les personnes qui remplissent les conditions suivantes :

1^o résider en Belgique au 10 mai 1940 ;

2^o ne pas posséder la nationalité belge au 10 mai 1940, l'avoir acquise après cette date et l'avoir conservée au 1^{er} janvier 2003 ; (...)

sont, à partir du 1^{er} janvier 2003, en droit d'obtenir, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités les avantages prévus en matière de pensions et de rentes de guerre en faveur des titulaires du statut des prisonniers politiques.

Dans cette affaire, la Cour a dit qu'il n'y a pas d'obligation au regard de la Convention de réparer les dommages causés par un Etat tiers et que, à supposer que l'Etat décide de faire quelque chose à ce propos, il dispose alors d'une grande marge d'appréciation s'agissant de déterminer les critères à remplir pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation. La requête a été rejetée pour incompatibilité *ratione materiae*. Il convient également de noter qu'en Belgique, la réparation du préjudice prenait la forme de prestations de pensions.

6. La République de Lettonie, en tant que sujet indépendant de droit international, n'avait aucune obligation ni d'étendre son système de protection sociale à des personnes qui avaient travaillé pour l'Union soviétique, un autre sujet de droit international dont la Lettonie n'est pas l'Etat successeur (voir, en ce qui concerne la Lituanie, *Jasinskij et autres c. Lituanie*, n^o 38985/97, décision de la Commission, 9 septembre 1998, Décisions et rapports 1994) ni de compenser le fait que ces personnes ont perdu le bénéfice du régime de protection sociale soviétique. Cependant, étant donné que la dissolution des Etats s'accompagne de difficultés importantes, la Lettonie décida de garantir une pension minimale à toute personne résidant dans le pays, qu'elle ait ou non la nationalité lettone, et, de plus, d'indemniser les pertes subies du fait de l'effondrement de l'URSS sur la base des critères de nationalité et de territoire. En ce qui concerne la Lettonie, ainsi que le stipulent les dispositions transitoires de la loi de 1995 relative aux pensions d'Etat, l'indemnisation a pris la forme d'un avantage en matière de pensions que l'Etat a accordé à certaines conditions. En d'autres termes, la nationalité n'est pas un critère pour avoir une pension ; c'est un critère à remplir pour pouvoir prétendre à un avantage supplémentaire (voir, *mutatis mutandis*, *Kireev c. Moldova et Russie*, (déc.), n^o 11375/05, 1^{er} juillet 2008, où seuls les ressortissants moldaves avaient un droit à réparation).

7. A cet égard, la majorité commet une erreur en disant que « la requérante s'est vu refuser le bénéfice de la prestation en cause au seul motif qu'elle ne possédait pas la nationalité lettone » (paragraphe 78 de l'arrêt). L'erreur est double. A l'instar de toute autre personne, la requérante s'est vu accorder une pension minimale garantie par l'Etat. Ce droit ne lui a pas été refusé. En outre, la loi de 1995 relative aux pensions d'Etat est seulement

l'une des lois régissant l'assurance-vieillesse. La loi sur l'assurance sociale prévoit des prestations dans le cas où une personne n'a pas entièrement droit à la pension de retraite garantie par l'Etat (comme l'explique la Cour constitutionnelle au paragraphe 37 de l'arrêt). La majorité a supposé que la requérante aurait dû bénéficier de l'avantage en question sans examiner en détail la nature des dispositions transitoires et le contexte de leur adoption. Il convient de souligner à cet égard que la Convention ne garantit aucun droit à réparation des dommages dont la cause initiale ne constitue pas une violation de la Convention, ni ne regarde comme un « bien » un ancien droit de propriété qu'il est depuis longtemps impossible d'exercer ou une créance conditionnelle s'éteignant du fait de la non-réalisation de la condition (*Prince Hans-Adam II du Liechtenstein c. Allemagne*, [GC], n° 42527/98, §§ 83 et 93).

8. En outre, la Lettonie a engagé des négociations actives pour conclure des traités bilatéraux dans ce domaine avec les Etats qui, en vertu du droit international, assumaient *a priori* une responsabilité directe quant aux années de travail cumulées pendant la période soviétique. Il suffit d'indiquer que la Lettonie et la Fédération de Russie en sont aux phases finales de la conclusion d'un traité relatif à leurs responsabilités respectives en matière de sécurité sociale, y compris pendant la période soviétique.

9. La présente affaire se distingue de l'affaire *Stec et autres c. Royaume-Uni* ((déc.) [GC], n° 65731/01 et 65900/01, §§ 74 et 76, CEDH 2005-X), dont la décision sur la recevabilité a servi de précédent à la majorité, ainsi que de l'affaire *Koua Poirrez c. France* (n° 40892/98, CEDH 2003-X), car les règles de droit international qui interviennent en l'espèce sont différentes. Néanmoins, aux fins d'être exhaustive, je traiterai la question de l'application en l'espèce des principes dégagés dans l'affaire *Stec et autres*. Premièrement, je crois que ce que la Cour veut dire tant dans la décision sur la recevabilité que dans l'arrêt dans l'affaire *Stec et autres* correspond tout à fait à l'approche que doit adopter une juridiction des droits de l'homme, à savoir que, lorsque l'Etat crée un régime de prestations, celles-ci ne doivent pas être attribuées sur la base de critères discriminatoires. Cependant, et comme le démontre l'issue de l'affaire *Stec et autres* (non-violation de l'article 14), la Cour n'a pas aboli la marge d'appréciation de l'Etat dans la poursuite de ses politiques sociales ni le critère du « défaut manifeste de fondement » dans l'appréciation de la proportionnalité des distinctions établies dans le cadre des politiques socioéconomiques (*Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n° 65731/01, § 52, CEDH 2006-VI). La situation se présente en outre différemment selon que l'on est confronté à une discrimination alléguée fondée sur le sexe, comme dans l'affaire *Stec et autres*, ou à une discrimination fondée sur la résidence ou la nationalité. Cette distinction a été justement établie dans l'affaire *Carson et autres*, dans laquelle la Cour a déclaré que « l'individu ne requiert pas le même niveau élevé de protection contre des différences de traitement

fondées sur ce motif [la résidence] que celui qui est nécessaire quant à des différences fondées sur des caractéristiques intrinsèques, telles que le sexe ou l'origine raciale ou ethnique» (*Carson et autres c. Royaume-Uni*, n° 42184/05, § 80, 4 novembre 2008 ; voir également le paragraphe 37 ci-dessous). En d'autres termes, la Cour n'adopte pas une approche absolutiste dans sa jurisprudence relative à l'article 14. Si la majorité, quant à l'application de l'article 14, cite le critère dégagé dans la décision sur la recevabilité dans l'affaire *Stec* (paragraphe 79 de l'arrêt), qui semble indiquer que toute distinction serait automatiquement discriminatoire, j'observe que ce n'est pas ce critère qui a été appliqué dans l'arrêt *Stec et autres*.

10. Je regrette que la majorité n'ait pas examiné la question clé soulevée par la présente affaire. Dans des circonstances où l'occupation et le contrôle d'un territoire sont contraires aux règles du droit international et où il existe une obligation en droit international de mettre un terme à une situation irrégulière résultant de l'autorité exercée par un Etat sur ce territoire (affaire *Namibie (Sud-ouest africain)*, avis consultatif, *Recueil CIJ* 1971, §§ 117-118), la Convention peut-elle imputer à l'Etat victime la responsabilité de montants de pension qui ont été prétendument acquis au service d'un Etat auteur d'actes répréhensibles lorsque a) les fonds correspondant sont restés entre les mains de cet Etat et b) l'Etat victime garantit à tous une certaine pension minimale?

La portée de l'affaire

11. Le Gouvernement a soulevé une exception préliminaire concernant les années pendant lesquelles la requérante a travaillé pour Orghim, une entreprise soviétique gérée au niveau fédéral, qui avait son siège en république socialiste soviétique d'Ukraine (la RSS d'Ukraine). Le Gouvernement soutient que, au moment de l'introduction de la requête, les faits soumis par les deux parties démontraient que depuis la conclusion en 1999 du traité bilatéral entre la Lettonie et l'Ukraine la requérante était en droit de demander à ce que sa pension soit recalculée en comptabilisant les années de travail pendant lesquelles l'entreprise basée en RSS d'Ukraine avait versé les cotisations correspondantes au budget soviétique (paragraphe 25 de l'arrêt). Dans ses observations de 2002, la requérante avait déjà réfuté la remarque du Gouvernement concernant le traité conclu avec l'Ukraine, indiquant que l'existence de ce traité avait permis une augmentation du montant de sa pension mais n'avait pas donné lieu à un remboursement rétroactif (paragraphe 48).

12. La majorité considère que le Gouvernement est forclos à soulever cette exception préliminaire à ce stade puisque celle-ci a été évoquée pour la première fois dans ses observations sur le fond soumises le 20 octobre 2006 après l'adoption de la décision sur la recevabilité le 11 juillet 2006

(paragraphe 46 et 49 de l'arrêt). Il convient de noter que dans ses observations, et de nouveau dans ses observations à la Grande Chambre, le Gouvernement a répété que le fait concernant le traité conclu avec l'Ukraine avait toujours été connu de la Cour et aurait dû être pris en compte dans l'appréciation initiale par celle-ci de la portée de l'affaire puisque cela avait trait à la question de savoir si la requérante pouvait se prétendre victime quant à cette partie de la requête. D'ordinaire, la Cour apprécie la qualité de victime des requérants en même temps qu'elle établit sa juridiction. Bien entendu, la Cour peut en réalité aussi estimer que la question est étroitement liée au fond de l'affaire.

13. J'estime que l'approche de la majorité en l'espèce est à la fois trop formaliste en ce qui concerne la théorie de la forclusion (voir, *a contrario*, *Blečić c. Croatie* [GC], n° 59532/00, §§ 65-66, CEDH 2006-III) et évite la question du caractère *ex nunc* ou *ex tunc* du droit patrimonial, question qui a été soulevée par la requérante. En outre, les parties ont été invitées devant la Grande Chambre à développer leurs arguments sur la qualité de victime de la requérante en ce qui concerne les années effectuées pour une entité basée en RSS d'Ukraine. La Grande Chambre a le pouvoir de se livrer à une nouvelle appréciation des exceptions préliminaires du Gouvernement. Elle aurait pu décider que celles-ci étaient liées au fond, ce qui, par ricochet, aurait requis que la Cour statue sur le caractère *ex nunc* ou *ex tunc* du droit allégué. L'arrêt de la Grande Chambre ne répond pas clairement à cette question, sauf à dire que la question sera traitée sous l'angle de l'article 41. Dans cette partie, la Cour relève que la requérante a subi un dommage tant matériel que moral et lui octroie un montant couvrant « tous les chefs de préjudices ». Le lecteur en est donc réduit à se répandre en conjectures quant au point de vue de la Cour sur la nature de ce droit.

14. L'arrêt traite des observations concernant la « juridiction » de la Lettonie pour les actes attaqués par la requérante comme une question relative aux exceptions soulevées par le Gouvernement quant à la recevabilité de l'affaire (paragraphe 55). Après avoir expliqué que ni l'ex-RSS de Lettonie ni la République de Lettonie n'exerçaient un contrôle quelconque sur les entreprises soviétiques sises dans l'ex-RSS d'Ukraine et dans la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) pour lesquelles la requérante travaillait, le Gouvernement a invité la Cour « à conclure que la présente affaire ne relève pas de la juridiction de la République de Lettonie au sens de l'article 1 de la Convention » (paragraphe 19 des observations du Gouvernement). Bien sûr, il ne s'agit pas d'une question de juridiction au sens strict, comme la Cour l'a démontré au Gouvernement dans cette partie de l'arrêt, mais il s'agit d'une question de responsabilité pour des événements qui ont eu lieu en URSS. C'est donc clairement un argument tenant au fond, une conclusion à laquelle la majorité parvient finalement deux paragraphes plus loin (paragraphe 57), pour la

rejeter sans plus d'explication comme étant hors de propos au paragraphe 78 (point 16 ci-dessous).

Application de la Convention de manière isolée par rapport au droit international

15. Le gouvernement défendeur a expliqué que les raisons justifiant la distinction établie dans les dispositions transitoires de la loi de 1995 relative aux pensions d'Etat tenaient au fait que la Lettonie n'avait pas hérité des droits et obligations de l'Union soviétique. La Lettonie n'est pas un Etat successeur de l'ex-URSS (paragraphe 52 et 67 de l'arrêt). C'est un Etat identique à celui qui a été occupé par l'Union soviétique en 1940 (paragraphe 52 de l'arrêt et paragraphe 23 des observations orales du Gouvernement devant la Grande Chambre). Dès lors, quelles qu'aient été les règles de droit international appliquées aux décisions internes après la restauration de l'indépendance, elles étaient dérivées du domaine de l'interdiction du recours à la force et de celui de la *continuité d'Etat*.¹ La requérante n'a pas contesté l'argument tenant à la continuité d'Etat mais a déclaré qu'il était hors de propos, puisque sa vie avait été la même que celle de n'importe quel ressortissant letton à l'époque soviétique. « La Lettonie, la Russie et l'Ukraine faisaient partie d'un seul et même Etat, l'Union soviétique » (paragraphe 59 de l'arrêt) ; selon elle, elle aurait donc dû recevoir une pension de même montant que celle que recevrait un ressortissant letton dans la même situation (paragraphe 61).

16. Une caractéristique frappante de cet arrêt est qu'il choisit d'ignorer le contexte de l'effondrement de l'Union soviétique et le statut spécial des Etats baltes en droit international, c'est-à-dire leur longue, et finalement infructueuse, occupation, contexte dans lequel est né le litige entre la requérante et l'Etat défendeur (voir, *a contrario*, *Kovačić et autres c. Slovénie* [GC], n^{os} 44574/98, 45133/98 et 48316/99, § 256, 3 octobre 2008). La majorité va même au-delà en déclarant que les observations de l'Etat défendeur selon lesquelles il n'est pas un successeur de l'ex-URSS en ce qui concerne les prestations sociales manquent de pertinence (paragraphe 78).

17. Le raisonnement exposé par la majorité est le suivant : « (...) à supposer même que le Gouvernement ait raison sur ce point, cela ne changerait rien à la conclusion qui s'impose en l'espèce : lorsqu'un Etat décide de lui-même de verser aux particuliers des pensions au titre du travail accompli en dehors de son territoire, créant ainsi une base légale

¹. Le 25 août 2001, l'Institut de droit international a adopté des principes directeurs sur la succession d'Etats en matière de biens et de dettes, et a défini la continuité d'Etat comme suit :

« La continuité d'Etat signifie que la personnalité juridique dans l'ordre juridique international subsiste malgré les changements de territoire, de population, de régime politique et juridique et de nom. »

suffisamment claire dans son droit interne, le droit présumé de bénéficier d'une telle prestation tombe dans le champ de l'article 1 du Protocole n° 1 » (paragraphe 78). Cette déclaration est problématique à plusieurs égards. Premièrement, l'expression « à supposer même que le Gouvernement ait raison » est incompréhensible. La majorité suggère-t-elle que la Lettonie est un nouvel Etat successeur à l'ex-URSS ? L'adoption d'une telle position par la Cour irait à l'encontre de sa propre approche dans plusieurs autres affaires (voir, par exemple, *Ždanoka c. Lettonie* [GC] n° 58278/00, CEDH 2006-IV) et de la position, qui présente un intérêt encore plus grand, de la Commission dans l'affaire *Jasinskij et autres* précitée. Elle irait également à l'encontre du point de vue de la majorité des acteurs de droit international. Quelle que soit la signification de cette phrase, c'est ici que la majorité aurait dû entreprendre « un exercice de raisonnement en droit », lequel aux fins de l'interprétation d'un traité international représente « un effort visant « l'intégration systémique » – c'est-à-dire l'intégration dans le système de principes et de présomptions qui sous-tendent l'idée d'un ordre juridique interétatique (rapport du groupe d'étude de la Commission de droit international, « *Fragmentation du droit international : Difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*, doc. A/CN.4/L.682, § 465). Il faut souligner que l'un des principes généraux de droit international pertinents en l'espèce est le principe *ex injuria non jus oritur* ainsi que l'obligation de ne pas reconnaître la légalité d'une situation illégale (point 22 ci-dessous).

En outre, il ne fait aucun doute que dès lors qu'une loi est adoptée par un Etat partie, elle doit être conforme à la Convention. Personne ne conteste ce principe. Toutefois, celui-ci, en soi, ne permet pas d'aller très loin, ni de fournir des solutions spécifiques à des questions juridiques concrètes. Le Gouvernement souligne qu'aux fins d'interprétation de la disposition litigieuse en droit national les dispositions pertinentes du droit international en matière de continuité d'Etat doivent être prises en considération puisque ce contexte a inspiré des solutions spécifiques que la Lettonie a adoptées. La Cour n'a pas compétence pour interpréter le droit national, mais elle interprète la Convention et, le cas échéant, prend en compte l'ordre juridique international. Bien entendu, les dispositions transitoires de la loi de 1995 doivent être compatibles avec la Convention telle qu'interprétée conformément aux règles générales d'interprétation des traités internationaux.

Lorsqu'une disposition particulière du droit national découle du fait qu'un Etat n'a pas assumé des obligations tenant à des prestations sociales promises par un autre Etat, dire que cela manque de pertinence est contraire tant à un examen correct des faits de la cause qu'aux règles d'interprétation à utiliser en appliquant la Convention. Certainement, dans d'autres affaires concernant des droits de propriété allégués nés dans le cadre de la réunification de l'Allemagne et de la dissolution de la Yougoslavie, le

contexte particulier a été pris en compte dans l'application de la Convention (voir, par exemple, *Janković c. Croatie* (déc.), n° 43440/98, CEDH 2000-X ; *Hadžić c. Croatie* (déc.) n° 48788/99, 13 septembre 2001 ; et *Schwengel c. Allemagne* (déc.), n° 52442/99, 2 mars 2000).

La Cour doit prendre la continuité d'Etat en considération

18. La Cour doit tenir compte de l'effondrement de l'Union soviétique et de la continuité de l'Etat letton pour trancher la présente affaire. L'obligation de la Cour à cet égard découle tant de sa propre jurisprudence que du droit international général. La Cour a déclaré depuis longtemps que l'un des principes essentiels de l'application des dispositions de la Convention veut qu'elle ne s'applique pas dans le vide (*Loizidou c. Turquie*, 18 décembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-VI). Précisant ses règles d'interprétation, la Cour a déclaré : « En outre, la Cour n'a jamais considéré les dispositions de la Convention comme l'unique cadre de référence dans l'interprétation des droits et libertés qu'elle contient. Au contraire, elle doit également prendre en considération toute règle et tout principe de droit international applicables aux relations entre les Parties contractantes » (*Demir et Baykara c. Turquie* [GC], n° 34503/97, § 67, 12 novembre 2008).

19. En réalité, puisque la Convention demeure un traité international malgré son caractère spécifique, la règle tirée de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités constitue la base de l'interprétation de la Convention en tant qu'instrument de droit international. L'article 31 de la Convention de Vienne prévoit que, outre le sens ordinaire donné à un terme, le contexte doit être pris en compte. L'article 31 § 3 c) dispose : « Il sera tenu compte, en même temps que du contexte (...) de toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties ». Il convient de noter que l'article 31 a pour intitulé « Règle générale d'interprétation ». Il s'agit d'une règle d'interprétation unique composée de différentes parties. Toutefois, « l'ensemble de ces parties ne sont pas toujours pertinentes dans tous les cas ; mais lorsqu'elles le sont, elles doivent être utilisées » (D. French, « *Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Legal Rules* », *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, p. 301). Bien entendu, la présente espèce ne sera jamais une affaire concernant le recours à la force entre les Etats ou le droit des successions d'Etat, par opposition à celui de la continuité d'Etat (voir, *mutatis mutandis*, l'opinion séparée du juge Higgins dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières*, arrêt du 6 novembre 2003, CIJ, §§ 45-46). Cela reste et restera une affaire sur un traitement prétendument discriminatoire dans la jouissance d'un droit de propriété allégué à la suite de la disparition d'un Etat.

20. En pratique, la Cour a régulièrement pris en compte d'autres règles pertinentes du droit international, en vue de déterminer comment il fallait

appliquer les dispositions de la Convention. Les affaires *Prince Hans-Adam II du Liechtenstein* (précitée) et *Al-Adsani c. Royaume-Uni* ([GC], n° 35763/97, CEDH 2001-XI), parmi d'autres, en sont des exemples éminents. La caractéristique commune de toutes ces affaires, même si elles portent sur différentes questions de droit international, tient au fait que d'autres règles existantes du droit international ont eu un impact important sur l'application des dispositions de la Convention.

21. Le statut juridique spécial de la Lettonie à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique est à prendre en compte au moins à deux niveaux. Premièrement, la Cour doit se forger une opinion sur le bien-fondé, au regard de l'ordre juridique international, de l'argument de la Lettonie selon lequel celle-ci n'a pas hérité des obligations de l'Union soviétique, y compris dans le domaine des droits sociaux. Cela est nécessaire pour comprendre correctement les dispositions transitoires de la loi de 1995, lesquelles, dans la mesure où elles prévoient des droits de propriété, tombent sous l'empire de l'article 1 du Protocole n° 1. Les non-citoyens, les étrangers et les apatrides relèvent de cette disposition seulement dans la mesure où les dispositions transitoires accordent un droit à ces catégories. Toutefois, si l'on omet d'apprécier les règles internationales applicables aux droits acquis dans des situations impliquant la restauration de l'indépendance d'un Etat, il est difficile de voir si la Lettonie est fondée à soutenir qu'elle n'avait aucune obligation de faire plus. Même si la Lettonie a adopté une législation pouvant donner lieu à la reconnaissance d'un « bien », aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1, à certaines catégories de personnes et pas à d'autres, il est important de déterminer la portée des obligations de la Lettonie au regard de la Convention pour examiner s'il s'agissait simplement d'une mesure fondée sur la bonne volonté de la Lettonie ou répondant à une obligation d'offrir le montant de pension attendu (voir, *mutatis mutandis*, *Epstein et autres*, précité). Deuxièmement, l'argument concernant le statut spécial de la Lettonie en droit international est pertinent s'agissant de décider si la distinction se justifiait ou non. Selon la jurisprudence de la Cour sur l'article 14, les deux niveaux de raisonnement sont étroitement liés.

Existe-t-il des obligations internationales pertinentes dans une situation d'annexion illégale ?

22. A cet égard, il est important de garder en tête que l'ordre juridique international demeure l'ordre juridique pertinent, qui prévoit des règles pour la détermination de ses sujets et, si nécessaire, des modifications à cet égard. Dans l'affaire *Ilaşcu et autres*, la Cour a démontré une fois de plus qu'elle suivait les principes généraux du droit international concernant l'imputabilité à un Etat d'actions ou omissions au regard de la Convention (*Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie* [GC], n° 48787/99, §§ 320 et 322, CEDH 2004-VII). Il n'appartient pas à la Cour, malgré le caractère

spécifique de la Convention ou *implicitement*, de développer de nouvelles règles pour l'identification d'entités pouvant avoir des droits et obligations au regard du droit international. Le fait que la RSS de Lettonie soit une ancienne république de l'Union soviétique ne signifie en aucun cas que l'Etat letton a automatiquement des obligations tenant au territoire concerné pendant son occupation illégale. Au contraire, *déclarer ou suggérer que la Lettonie a automatiquement des obligations découlant de la période soviétique reviendrait à réfuter le fait que l'occupation et l'annexion de la Lettonie étaient illégales au regard du droit international*, ce qui soulèverait une question quant au respect par la Cour du principe général *ex injuria non jus oritur* et de l'obligation de non-reconnaissance en droit international (points 29 et 34-36 ci-dessous).

23. Le fait que la Lettonie puisse assumer une quelconque responsabilité quant aux événements survenus sur le territoire de la RSS de Lettonie ne signifie pas qu'elle avait l'obligation de le faire. Tel est généralement le cas dans des situations impliquant la création de nouveaux Etats et la disparition d'anciens Etats, lorsqu'il faut identifier l'Etat responsable et lorsque la règle de la « table rase » domine la pratique des Etats. Ce n'est qu'au prix d'efforts importants que des règles contestant l'approche de la « table rase » sont apparues dans les deux ou trois dernières décennies (voir, parmi beaucoup d'ouvrages faisant autorité, P. Dumberry, *State Succession to International Responsibility*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2007, pp. 52-58). Eu égard à ce domaine complexe du droit international, le principe de coopération et de négociations interétatiques a été considéré comme un principe clé et a été soutenu à juste titre par la Cour dans l'affaire *Kovačić*, alors qu'elle l'a ignoré en l'espèce (point 8 ci-dessus).

24. La Commission des réclamations entre l'Erythrée et l'Ethiopie, un organe très récemment institué qui traite de demandes particulières liées à la continuité d'Etat ou à la succession d'Etats, a observé que la pratique des Etats variait en ce qui concernait l'obligation de verser des pensions. Dans certains cas, à la suite de la partition d'un Etat unitaire, chacun des successeurs assumait la responsabilité des pensions imputables à l'Etat prédécesseur et dues aux personnes résidant sur le territoire du successeur. La Commission des réclamations a relevé que les principes juridiques énoncés dans l'*Affaire des pensions de Dantzig* était toujours d'actualité. La juridiction ayant connu de cette affaire a imputé la responsabilité des pensions en fonction de la nationalité du bénéficiaire, l'Etat successeur assumant la responsabilité des pensions en ce qui concerne les bénéficiaires possédant sa nationalité (*Affaire des pensions de Dantzig*, *Ann. Dig.* Vol. V, affaire n° 41). Dans la mesure où elle peut être pertinente pour des situations d'annexion illégale (voir, pour une exclusion claire de telles situations du champ de la codification du droit en matière de succession d'Etats, *Annuaire de la Commission de droit international*, 1999, vol. II (Partie 2), p. 27 ; voir également le point 26 ci-dessous), l'*Affaire des pensions de Dantzig*

implique un élément qui, particulièrement dans le monde moderne des droits de l'homme, a quelque peu perdu de son importance. Néanmoins, il est toujours vrai que la possession d'une nationalité entraîne une différence considérable par rapport à la situation de l'apatride. Lorsque des Etats disparaissent, la nationalité acquiert une importance particulière, d'où les nombreux efforts du Conseil de l'Europe et des Nations unies en vue de la codification de certaines règles internationales sur la nationalité dans des situations de succession d'Etats. En pareil cas, plus que jamais, la nationalité constitue la base permettant de prétendre sans équivoque à un certain nombre de droits importants, y compris, comme dans le cas de la Lettonie, à l'attribution de prestations de pension à ses ressortissants en l'absence de tout autre candidat potentiel.

25. En somme, la Lettonie n'avait pas d'obligation en vertu du droit international d'assumer une responsabilité quelconque pour les années de travail accumulées sous l'empire de l'Union soviétique sauf et jusqu'à adoption d'un accord dans le cadre de négociations interétatiques. Toutefois, dans le contexte spécifique d'une annexion illégale (point 26 ci-dessous), les ressortissants de l'Etat lésé espéraient fortement ne plus avoir à souffrir autant que par le passé, et que cela se traduise aussi dans leurs droits à pension. En d'autres termes, il n'y a rien de déraisonnable dans le fait qu'après de longues années passées sous un régime totalitaire illégal le législateur indépendant décide de favoriser ses ressortissants.

26. Le contexte particulier d'une annexion illégale permet de distinguer la présente affaire d'autres affaires tranchées par la Cour dans lesquelles l'élément de succession d'Etats a été pris en compte. Pendant cinquante ans, la Lettonie a été illégalement dominée par l'Union soviétique (*Ždanoka*, précité). Au regard du droit international, nous sommes en présence, avec la restauration de l'indépendance de la Lettonie en 1991, d'une situation plus proche de celle qualifiée de *décolonisation* dans l'ordre juridique des Nations unies, ou de quelque chose que la doctrine qualifie de situation de *désannexion*, similaire à ce qui s'est produit en Autriche et en Tchécoslovaquie dans le contexte de la Deuxième Guerre mondiale à la suite de l'*Anschluss* ; à la seule différence que, malheureusement pour les Etats baltes, le rétablissement de leur indépendance n'a été possible que quelque quatre décennies plus tard (voir, parmi beaucoup d'ouvrages faisant autorité, A. Zimmermann, « *Continuity of States* », dans l'*Encyclopédie Max Planck de droit international public online*). Il convient de rappeler qu'en 1983 le Parlement européen, relevant que « l'annexion soviétique (...) n'a toujours pas été formellement reconnue par la plupart des Etats européens et les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et le Vatican adhèrent toujours à la notion d'Etats baltes », suggéra que la question des Etats baltes soit soumise au comité des Nations unies sur la décolonisation (1982-1983 EUR.PARL.DOC (n° 7.908) 432-33 (9183)).

27. En pratique, cela signifie que lorsque la requérante s'est installée en RSS de Lettonie en 1954, il s'agissait simplement pour elle d'une autre partie de l'Union soviétique, comme elle l'a confirmé dans ses observations. Sa situation est caractéristique de celle de nombreuses personnes que l'on a encouragées à s'installer dans les républiques baltes, ce processus participant à la politique du Parti communiste soviétique visant la soviétisation et la russification des Etats baltes après leur incorporation illégale en Union soviétique.¹ La Cour devrait être capable d'établir une distinction entre des circonstances fondamentalement différentes en fait et en droit international. C'est donc une situation très différente que celle où une personne s'installe, disons, en France ou au Royaume-Uni, pays qui sont en mesure de décider s'il faut autoriser une personne à entrer sur leur territoire. A la restauration de son indépendance, la Lettonie fut confrontée à la question des colons de l'ère soviétique, qui atteignaient des chiffres tels qu'ils avaient presque réussi à mettre les citoyens lettons en minorité dans leur propre Etat, mais elle eut des choix très limités en ce qui concerne ses politiques à l'égard des immigrants de l'ère soviétique.

28. Il est curieux de constater que le texte de l'arrêt ne semble pas distinguer entre les différentes entités juridiques concernées sur la période pertinente. Il y a certainement une différence sur le plan juridique entre la RSS de Lettonie, l'URSS et la République de Lettonie. On reste perplexe quant à la signification exacte de l'utilisation des termes « Lettonie » dans le contexte de l'année 1954 ou « Ukraine » dans le contexte des années 1970 et 1980 (paragraphe 10-11 de l'arrêt). Suggérer que la République de Lettonie, en tant que sujet du droit international et donc partie à la Convention, est un successeur de l'URSS au regard du droit international ne fait aucun sens et va à l'encontre d'une pratique bien établie des Etats, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus.

29. Pire, cela pourrait impliquer que, pour la Cour européenne des droits de l'homme, l'obligation au regard du droit international de ne pas reconnaître des entités illégales est hors de propos (voir, *a contrario*,

¹. La situation en RSS de Lettonie a été décrite comme suit : « Les membres de l'élite lettonne qui n'avaient pas fui à l'Ouest ou péri dans les goulags n'étaient pas considérés comme fiables par les autorités. Le Parti communiste de Lettonie était minuscule à l'arrivée des Soviétiques (...) Ces éléments poussèrent les autorités à importer des Russes et des Lettons nés ou éduqués en Union soviétique et russifiés pour occuper les postes dirigeants dans la société. (...) Ainsi, imbriquée dans le système politique léniniste, il y avait une hiérarchie ethnique, avec les Russes et les Lettons russifiés dirigeant les Lettons indigènes. (...) L'échec des flux migratoires a finalement conduit beaucoup de Lettons à conclure que Moscou tentait de diluer la population lettonne ou de l'assimiler entièrement. (...) Seuls 21,1 % des Russes prétendaient connaître le letton lors du recensement de 1989. Le régime (...) a politisé la question linguistique, faisant souvent de la connaissance du russe et de la volonté de parler cette langue un signe de loyauté politique. » Voir Nils Muižnieks, « *Latvia : origins, evolution and triumph* » dans I. Bremmer et R. Taras (ed.), *Nations and Politics in the Soviet Successor States*, Cambridge University Press, 1993, pp. 184-87)

Namibie (Sud-ouest africain), avis consultatif, précité, §§ 117-118). On s'écarte là d'une jurisprudence bien établie puisque la Cour a constamment dit, par exemple, que la Turquie est responsable au regard de la Convention des actions ou omissions survenues dans la « République turque de Chypre du Nord », une entité comparable à la RSS de Lettonie.

30. Quels que soient les droits ou privilèges accordés à la requérante en vertu du droit soviétique, ils lui ont été octroyés par l'Union soviétique, dont le contrôle effectif sur la RSS de Lettonie jusqu'en 1991 n'est probablement pas remis en question. De même, il n'est pas contesté qu'aujourd'hui la Fédération de Russie poursuit les droits et obligations de l'Union soviétique (*Ilaşcu et autres*, précité, § 378 ; et également, par exemple, H. Hamant, *Démembrement de l'URSS et problèmes de succession d'Etats*, Editions Bruylant, 2007, p. 128). Même si les points de vue peuvent différer sur les modalités de continuité d'Etat baltes, il est presque unanimement reconnu que ce ne sont pas des nouveaux Etats successeurs de l'Union soviétique et qu'ils constituent un cas à part dans les ex-républiques soviétiques eu égard à leur occupation illégale par l'Union soviétique (voir, parmi beaucoup d'ouvrages faisant autorité, H. Hamant, *op. cit.*, p. 129 ; P. Dumberry, *op. cit.*, p. 151 ; et I. Ziemele, *State Continuity and Nationality : the Baltic States and Russia*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005). En outre, les deux parties, dans leurs réponses aux questions posées pendant l'audience publique, ont relevé que si la requérante avait pris sa retraite en 1990 sa pension lui aurait été payée par les ressources ordinairement prélevées sur le budget de l'Etat soviétique. C'est la Banque nationale soviétique, et non pas les républiques soviétiques, qui avait le contrôle du budget de l'Etat et des assurances sociales. Après l'effondrement de l'URSS, ces actifs n'ont pas été partagés entre les anciennes républiques. C'est la Fédération de Russie qui en a hérité.

31. En d'autres termes, nous traitons là des conséquences d'une situation d'annexion illégale dans laquelle, après le retrait de la souveraineté de l'Etat prédécesseur, une partie de la population ayant subi une transformation pendant l'occupation fut laissée dans une situation d'incertitude. Je ne vois pas pourquoi, au regard de la Convention, la Lettonie, l'Etat lésé, et ses ressortissants devraient avoir à réparer une situation qu'ils n'ont pas créée. Or, à la différence de beaucoup d'autres situations présentant des caractéristiques similaires connues dans l'histoire, la requérante n'a pas été privée de toute protection sociale et de droits à pension, puisqu'elle a reçu la pension minimum dont disposent toutes les personnes résidant en Lettonie. De plus, malgré sa valeur juridique limitée, il convient de mentionner que la requérante disposait de deux options pour prétendre à un montant supérieur de pension, mais elle a choisi de ne pas les utiliser. Elle aurait pu faire enregistrer sa nationalité russe ou acquérir la nationalité lettonne, et sa demande aurait été examinée. Le point de vue de la majorité sur son statut juridique (paragraphe 88 de l'arrêt) n'est pas entièrement juste puisqu'elle

omet de prendre en considération la procédure simplifiée spécifique que la loi sur la citoyenneté de la Fédération de Russie applique aux anciens ressortissants de l'Union soviétique s'ils décident d'enregistrer leur nationalité russe. La déclaration dans l'arrêt selon laquelle la requérante a « un rattachement juridique stable » avec la République de Lettonie apparaît sans plus d'explication ou de précision. Il est regrettable que la majorité n'ait pas pris en compte le fait que la situation devant elle concerne la restauration de l'indépendance par un Etat à la suite de longues années d'incorporation qui ont résulté de menaces ou de recours à la force illégaux. Il s'ensuit que l'argument concernant la possibilité d'acquérir une nationalité dans un tel contexte n'a pas la même portée que dans toute autre situation normale (sur ce point, voir A. Eide, « *The Rights of « Old » versus « New » Minorities* », *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 2, 2002/3, p. 377).

La loi de 1995 a un but légitime !

32. La majorité se borne à admettre que la loi de 1995 relative aux pensions d'Etat poursuivait au moins un but légitime, « à savoir la protection du système économique du pays » (paragraphe 86 de l'arrêt). Il est intéressant de noter que la majorité n'a pas pu éviter la référence au contexte de la restauration de l'indépendance et de l'effondrement de l'URSS, alors qu'elle avait déclaré un peu plus tôt que la référence à ce contexte était inopportune en l'espèce. Naturellement, puisque le but légitime est réduit à la protection du système économique du pays, l'appréciation de la proportionnalité des moyens employés est tout simplement différente de ce à quoi l'on aurait pu s'attendre si le contexte pertinent de droit international avait été pris en compte. Cette appréciation n'a pas de lien quelconque avec la réalité, les tâches et les objectifs auxquels les autorités indépendantes de Lettonie ont eu à faire face s'agissant de construire un Etat indépendant moderne dans un contexte post-conflituel.

33. Quoi qu'il en soit, conformément même à la jurisprudence de la Cour, les Etats ont une ample marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de reconstruire ou de réformer leur système économique. Certainement, cette marge doit être dûment prise en compte dans une affaire où un Etat en tant que tel réapparaît sur la carte du monde.

La distinction qui est faite s'analyse-t-elle en une discrimination ?

34. La majorité considère qu'il n'y a pas de raison valable justifiant l'établissement d'une distinction fondée sur la nationalité, essentiellement pour les raisons suivantes. Premièrement, la requérante était dans une situation objectivement similaire à celle de personnes qui avaient eu un parcours professionnel identique ou similaire mais qui se sont vu

reconnaître la nationalité lettone après 1991. Deuxièmement, rien ne démontre que pendant la période soviétique il y ait eu une différence de traitement quelconque entre les citoyens soviétiques concernant les pensions – en d'autres termes, les charges sociales soviétiques étaient versées et administrées de la même façon pour tous les salariés. Troisièmement, la requérante n'a pas d'autre nationalité. C'est avec la Lettonie « qui, objectivement, peut la prendre en charge pour ce qui est de la sécurité sociale » (voir le paragraphe 88 de l'arrêt et le point 31 ci-dessus), qu'elle possède les liens les plus étroits.

35. J'ai du mal à comprendre comment ces affirmations prouvent juridiquement qu'une distinction n'était pas justifiée. De même, je ne vois pas clairement pourquoi la majorité a estimé que le contexte soviétique était plus pertinent pour son appréciation de la proportionnalité de la distinction. Ce n'est pas l'égalité alléguée de tous les ressortissants soviétiques qui forme la base sur laquelle la loi lettone relative aux pensions d'Etat a été adoptée. Tout d'abord, j'estime que la majorité se contredit lorsqu'elle se réfère à des faits allégués appartenant au passé soviétique alors qu'elle vient juste de déclarer que les explications du Gouvernement quant au contexte juridique caractérisant la Lettonie pendant cette période étaient hors de propos. En l'absence de toute explication quant au choix du contexte pertinent je considère que cette décision est arbitraire. En second lieu, la majorité confirme mon point précédent selon lequel il est impossible d'examiner la compatibilité des dispositions contestées du droit national avec la Convention hors du contexte plus général (points 18-19 ci-dessus). Enfin, on se demande comment le choix de la Cour de se référer à la réalité soviétique alléguée pour parvenir à la conclusion que la distinction ne se justifiait pas est compatible avec le principe général *ex injuria non jus oritur* et l'obligation au regard du droit international de ne pas reconnaître la légalité d'une situation illégale.

36. Si, en droit, nous tenons compte du fait que a) la présence de l'Union soviétique sur le territoire de Lettonie était illégale puisqu'elle était contraire à plusieurs règles de droit international et, b) que certains principes bien connus applicables à des situations d'occupation (par exemple, l'article 49 § 6 de la quatrième Convention de Genève) interdisent non seulement les déportations ou le transfert forcé de populations tels que ceux auxquels a procédé l'URSS pendant la Deuxième Guerre mondiale, mais également toute mesure prise par une puissance occupante en vue d'organiser ou d'encourager des transferts de parties de sa propre population vers le territoire occupé (voir l'affaire sur les « *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé* », avis consultatif, Recueil CIJ 2004, § 120), alors les références à l'égalité alléguée des ressortissants soviétiques, à la similarité des parcours professionnels et à l'affirmation selon laquelle c'était avec la Lettonie que la requérante entretenait les liens les plus étroits ne répondent pas aux questions soulevées

par la présente affaire. Certes, il n'existe aucune convention internationale relative au contenu de l'obligation de non-reconnaissance, et en particulier aucune convention qui pourrait être invoquée pour l'appréciation de droits à pension allégués dans des circonstances similaires à celles en question dans cette affaire. Cependant, il existe d'importants exemples de pratiques des Etats et de décisions juridictionnelles, y compris des décisions de la Cour, qui pourraient servir de lignes directrices.

37. En droit international, il est bien connu que la RSS de Lettonie était une création illégale et était donc soumise à la règle de non-reconnaissance de la part des Etats tiers. Il y a une obligation de ne pas reconnaître « les actes officiels accomplis » par l'Union soviétique « pour le compte de ou relativement à » la RSS de Lettonie. Pareils actes sont illégaux et invalides (voir, *mutatis mutandis*, l'affaire précitée *Namibie (Sud-ouest africain)*, avis consultatif précité, § 125). On peut également prendre note de plusieurs affaires tranchées par la Cour de Justice des Communautés dans lesquelles celle-ci a reconnu que seuls les actes de la République de Chypre, contrairement aux actes des autorités de la partie nord de Chypre, avaient des conséquences juridiques en vertu du droit communautaire (voir, par exemple, l'affaire C-432/92, § 40). La pension due à la requérante pour le travail qu'elle a effectué pendant la période soviétique lui a été promise par l'Union soviétique. Cette promesse, l'égalité alléguée des ressortissants soviétiques et leur installation en RSS de Lettonie à des fins de résidence ne sauraient servir de base, si l'on prend véritablement en compte l'ordre juridique international, à l'argument de la Cour consistant à dire que la République de Lettonie aurait dû étendre l'intégralité de ses avantages en matière de pensions aux non-citoyens résidant en Lettonie.

La Cour aurait également pu faire attention à un autre principe de droit international précisé par la CIJ dans l'affaire *Namibie*. Elle aurait pu examiner les dispositions transitoires de la loi lettone en vue de déterminer si la mesure avait suffisamment pris en compte les intérêts de l'ensemble de la population (affaire *Namibie*, précitée, § 125). Encore une fois, il est important de garder à l'esprit que toute personne en Lettonie reçoit une pension de base et qu'il existe un système d'autres prestations sociales applicable à tous, sans distinction fondée sur la nationalité.

38. En outre, même au regard du droit issu de la Convention et des droits de l'homme en général, la distinction établie par la loi lettone relative aux pensions d'Etat ne signifie pas automatiquement qu'il existe une discrimination (*Carson et autres*, affaire citée au point 9 ci-dessus).

Il convient de relever que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale prévoit spécifiquement en son article 1 § 2 qu'elle ne s'applique pas aux « distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants. ». Certes, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a interprété cette exception

strictement, mais aucun instrument en matière de droits de l'homme, y compris la Convention des droits de l'homme, n'a aboli le droit souverain d'un Etat d'imposer des distinctions entre ses ressortissants et les non-ressortissants, dans la mesure où leur objectif ou effet ne contient pas d'élément de discrimination fondé sur la race, sur la couleur, sur l'ascendance, ou sur l'origine nationale ou ethnique (voir K. Boyle and A. Baldaccini, « *A Critical Evaluation of International Human Rights Approaches to Racism* » dans S. Fredman, *Discrimination and Human Rights. The Case of Racism*, Oxford University Press, 2001, p. 155 ; voir aussi point 9 ci-dessus). Il y a certainement un grand nombre de pratiques des Etats où des distinctions pertinentes sont établies dans un certain nombre de domaines. C. Tomuschat a noté que « concernant les droits sociaux, les lois nationales établissent d'ordinaire de nombreuses distinctions qu'un profane en la matière peut difficilement vérifier » (C. Tomuschat, « Pacte international relatif aux droits civil et politique (1966) », dans *l'Encyclopédie Max Planck de Droit international public en ligne*, § 28). La Cour, avec raison, s'est montrée prudente et a déclaré que les Etats jouissaient d'une ample marge d'appréciation dans la détermination de leurs politiques socioéconomiques.

39. Dans les affaires qui ne soulèvent pas de questions de succession d'Etats ou de continuité d'Etat, l'approche de la Cour consiste à dire que des raisons très solides doivent exister pour justifier toute distinction fondée sur la nationalité (paragraphe 87 de l'arrêt). Cela correspond certainement tout à fait au rôle de la Cour de maintenir la même approche dans des exemples qui surviennent dans des situations de succession d'Etats ou de continuité d'Etat. Cependant, en pareil cas, la Cour, pour les raisons exposées ci-dessus, doit admettre que le contexte particulier représente une justification importante des distinctions nécessaires (*Kuna c. Allemagne* (déc.), n° 52449/99, CEDH 2001-V). Les justifications d'une telle distinction, même si elles se trouvent dans l'histoire du pays, doivent être soigneusement examinées, ainsi que la Cour l'a d'ailleurs fait dans d'autres affaires (*Epstein et autres*, précité).

Conclusions

40. Dans les circonstances de la cause, je ne vois pas en quoi la requérante a dû supporter une charge plus lourde que le reste de la génération ayant passé sa vie à travailler pour l'Union soviétique. En 1992, la Lettonie a vécu un effondrement total de son économie nationale. L'Etat n'avait pratiquement pas d'argent. Fin 1992, une pension de base fut introduite dans l'ensemble du pays, ce qui a permis à toute personne, sans distinction, de percevoir un montant de 15 lati lettons (LVL – soit 24,34 euros). Quatre ans plus tard, même si les citoyens en principe devaient être indemnisés pour leurs années de travail pendant la période soviétique, la

pension moyenne reçue par la majorité de la population s'élevait à 22 LVL. L'Etat ne pouvait pas se permettre plus. Etant donné que la requérante travaillait à cette époque, cette mesure ne lui a pas été appliquée. L'approche adoptée par la Lettonie a été équilibrée, eu égard à diverses exigences dans un contexte historique particulièrement complexe.

41. La question que soulève cette affaire est beaucoup plus compliquée et délicate qu'elle ne le semble *a priori*, et l'approche assez simpliste de la majorité est difficile à comprendre. Non seulement il s'agit d'une affaire où la Cour aurait dû s'attaquer à un domaine complexe du droit international, mais de plus c'est une affaire où les questions liées à la construction d'une nation dans un contexte post-colonial et aux frictions entre une nouvelle nation titulaire et une nouvelle minorité ayant perdu ses anciens privilèges se situent nécessairement à l'arrière-plan. En l'espèce, la Cour se situe au croisement de tout cela. L'arrêt sera lu à travers le prisme de ces diverses perspectives, même si la Cour a tenté de ne pas toucher l'une ou l'autre de ces questions. Quoi qu'il en soit, elle ne saurait toujours éviter de prendre position sur des questions complexes et, au lieu de cela, traiter ces questions de manière étroite et isolée. Elle ne devrait pas aller à l'encontre de la règle générale d'interprétation posée par la Convention de Vienne sur le droit des traités, et donc agir *ultra vires*. Au regard du droit international, cela soulève une question quelque peu nouvelle relativement à la valeur de telles décisions juridictionnelles. La Cour ne devrait pas contribuer à la fragmentation du droit international au nom de droits fondamentaux allégués, ni prendre des décisions pouvant saper la construction d'un Etat puisque la mise en œuvre des droits de l'homme requiert toujours des institutions étatiques fortes et démocratiques (voir, pour un exemple où la Cour suit cette approche, *Ždanoka*, affaire précitée).

42. En réalité, la majorité ne s'est occupée que de la distinction établie sur la base du défaut de nationalité dans les dispositions transitoires de la loi relative aux pensions d'Etat, et a donné à l'interdiction d'une telle distinction un caractère pratiquement absolu. Elle n'a pas répondu aux arguments de l'Etat défendeur ; elle n'a tout simplement pas vu la pertinence de ces arguments. Dès lors, la Cour ne tranche aucune question pertinente au regard du droit international en l'espèce. Par conséquent, elle passe outre l'occupation illégale de la Lettonie et la continuité de l'Etat letton dans l'ordre juridique international.

Quelles sont les conséquences de l'approche prise en l'espèce ? Cette affaire envoie un message fort à tous les Etats parties en ce qui concerne leurs lois en matière de sécurité sociale puisqu'il y a des chances que, dès lors qu'il existe une distinction fondée sur des caractéristiques acquises (résidence, nationalité ou autre qualité), celle-ci sera contraire à l'article 14 sauf si des justifications véritablement solides sont fournies. Même si je pense que cela va au-delà de la portée de la Convention *ratione materiae*, il reste que la Cour a rendu sa décision et que tous les Etats parties auront à en

supporter les conséquences. La Cour devra donc veiller à adopter la même approche dans toutes les affaires similaires.

43. Personnellement, je continue de voir cette affaire pour ce qu'elle est : un problème de responsabilité pour des droits à pension acquis sous l'empire de l'URSS à la suite de l'effondrement de ce pays. Je ne pense pas qu'il s'agisse du type d'affaire qui se prête à des déclarations revêtant un caractère fondamental sur l'interdiction de la discrimination dans la jouissance des droits sociaux. L'affaire aurait pu néanmoins apporter une contribution importante à la clarification de l'application de la Convention en matière de droits acquis dans le contexte complexe de la continuité d'un Etat à la suite d'une annexion illégale. Avec certaines affaires dirigées contre la Turquie, elle aurait pu illustrer l'approche de la Cour quant à la question du contenu de l'obligation en droit international de non-reconnaissance de la légalité d'une situation. Malheureusement, la Cour est passée à côté de l'occasion.