

## SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 24846/94  
présentée par Benoît ZIELINSKI et Patrick PRADAL  
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en  
chambre du conseil le 26 novembre 1996 en présence de

M. S. TRECHSEL, Président  
Mme G.H. THUNE  
Mme J. LIDDY  
MM. E. BUSUTTIL  
G. JÓRUNDSSON  
A. GÖZÜBÜYÜK  
A. WEITZEL  
J.-C. SOYER  
H. DANELIUS  
F. MARTINEZ  
J.-C. GEUS  
M.P. PELLONPÄÄ  
M.A. NOWICKI  
I. CABRAL BARRETO  
B. CONFORTI  
N. BRATZA  
I. BÉKÉS  
J. MUCHA  
D. SVÁBY  
G. RESS  
A. PERENIC  
C. BÍRSAN  
P. LORENZEN  
K. HERNDL  
E. BIELIUNAS  
E.A. ALKEMA  
M. VILA AMIGÓ

M. M. de SALVIA, Secrétaire adjoint de la Commission,

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de  
l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 5 juillet 1994 par Benoît ZIELINSKI  
et Patrick PRADAL contre la France et enregistrée le 8 août 1994 sous  
le N° de dossier 24846/94 ;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de  
la Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur les  
31 octobre 1995 et 30 janvier 1996 et les observations en réponse  
présentées par les requérants les 22 décembre 1995 et 14 février 1996 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le premier requérant (B.Z.), français, né en 1954, est employé  
de bureau et réside à Labry (Meurthe-et-Moselle). Le deuxième requérant  
(P.P.), français, né en 1955, est employé de bureau et réside à La Maxe  
(Moselle). Devant la Commission, les requérants sont représentés par  
Maître Hélène Masse-Dessen, avocate au Conseil d'Etat et à la Cour de

cassation.

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le 28 mars 1953, les représentants des caisses de sécurité sociale de la région de Strasbourg ont signé un protocole d'accord avec les représentants régionaux des syndicats. Ce protocole mit en place, au profit du personnel des organismes de sécurité sociale, une "indemnité de difficultés particulières" (I.D.P.) justifiée par la complexité de l'application de la législation du droit local des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. L'accord précisa que cette indemnité est égale à douze fois la valeur du point, fixé par la convention nationale du personnel des organismes sociaux.

Le ministre du Travail et de la Sécurité sociale donna son agrément par une lettre du 2 juin 1953.

Ce protocole fut donc normalement appliqué.

A la suite de deux avenants des 10 juin 1963 et 17 avril 1974, relatifs au mode de calcul des salaires et à la classification des emplois et des répercussions de ces modifications sur la valeur du point, les conseils d'administration des organismes de sécurité sociale ont réduit l'I.D.P. Ainsi, l'I.D.P. fut fixée à 6 points en 1963 puis à 3,95 points en 1974, au lieu des 12 points prévus dans l'accord de 1953. De même, il ne tint pas compte de l'I.D.P. pour le calcul du treizième mois prévu par la convention collective.

En 1988, plusieurs organismes de sécurité sociale décidèrent toutefois d'intégrer l'I.D.P. dans la base de calcul de l'indemnité annuelle, avec rappel de cinq ans. La direction régionale des affaires sanitaires et sociales, autorité de tutelle de ces organismes publics, annula les décisions permettant le transfert des crédits nécessaires pour ces versements aux agents.

Dès lors, un certain nombre d'agents saisit le conseil de prud'hommes afin d'obtenir l'application stricte du protocole d'accord signé en 1953, avec les rappels de salaires correspondants depuis le 1er décembre 1983 (du fait de la prescription quinquennale en matière de salaires). Par vingt-cinq arrêts du 26 février 1991, concernant cent trente-six agents, la cour d'appel de Metz fit droit à leur demande. Les représentants de l'Etat, le préfet de région et, par délégation, le directeur régional des Affaires sanitaires et sociales, formèrent un pourvoi en cassation.

Par demandes en date des 15 et 17 avril 1991, le premier requérant, B.Z., et quarante-sept autres agents, représentés par un délégué CFDT, saisirent à leur tour le conseil de prud'hommes pour obtenir le versement d'une somme de rappel de l'I.D.P. (évaluée à 31.131,11 francs pour le requérant et quarante et un de ses collègues) ainsi que le calcul de cette prime, pour l'avenir, sur la base des douze points, tel que prévu par l'accord de 1953.

Devant le conseil de prud'hommes de Metz, le préfet de région et le directeur des Affaires sanitaires et sociales contestèrent les arguments des agents et demandèrent le sursis à statuer dans l'attente de la décision de la Cour de cassation, saisie du pourvoi dans les affaires identiques ayant donné lieu aux vingt-cinq arrêts de la cour d'appel de Metz le 26 février 1991.

Par demandes des 28 juin et 12 juillet 1991, le deuxième requérant, P.P., et quarante-sept autres agents, représentés par le délégué syndical CFDT, saisirent à leur tour le conseil de prud'hommes de Metz de la même demande.

Le 30 juillet 1991, le ministre des Affaires sociales retira l'agrément ministériel donné le 2 juin 1953.

Par jugements du 4 décembre 1991 (B.Z.) et du 21 octobre 1992 (P.P.), le conseil de prud'hommes de Metz accorda le rappel d'indemnité aux demandeurs et constata que l'I.D.P. devait être calculée sur la base de 12 points mensuels, conformément à l'accord de 1953.

Le directeur des Affaires sanitaires et sociales, par délégation du préfet de région, interjeta appel de ces jugements.

Par arrêts des 19 avril (B.Z.) et 20 avril 1993 (P.P.), la cour d'appel de Metz confirma les jugements, aux motifs notamment que :

"force est de constater que l'accord du 28 mars 1953 n'a été dénoncé par aucune des parties ; que par suite il doit continuer à recevoir application et que les réductions du coefficient multiplicateur imposées à deux reprises l'ont été en violation tant de l'article 1134 du Code civil que des règles applicables en matière d'accords collectifs de travail."

Par trois arrêts du 22 avril 1992, dans le cadre des premiers recours intentés par cent trente-six agents et ayant donné lieu aux vingt-cinq arrêts de la cour d'appel de Metz le 26 février 1991, la Cour de cassation cassa ces arrêts et renvoya les affaires devant la cour d'appel de Besançon. La Cour de cassation motiva sa décision du fait que le changement de classification intervenu en 1963 avait entraîné la disparition de l'indice de référence de l'accord de 1953. De fait, il convenait de renvoyer les affaires devant les juges du fond pour rechercher si un usage avait été créé ou, à défaut d'usage, pour déterminer le taux qu'aurait atteint l'indice de référence s'il avait été maintenu.

Le 8 juillet 1992, le ministre des Affaires sociales rapporta le retrait d'agrément intervenu le 30 juillet 1991.

Par arrêt du 13 octobre 1993, la cour d'appel de Besançon, statuant sur renvoi de la Cour de cassation, jugea que le protocole d'accord du 28 mars 1953 était régulier, n'était pas caduc et constata qu'aucun usage n'avait été créé. En conséquence, elle indiqua que l'I.D.P. serait calculée sur la base de 6,1055 % du salaire minimum, ce pourcentage correspondant au montant de l'I.D.P. calculée sur douze points par rapport au salaire minimum constaté au 1er janvier 1953. La cour d'appel ordonna donc la réouverture des débats afin de permettre à chaque demandeur de calculer le rappel de salaire auquel il avait droit.

A la suite de cet arrêt, dans le cadre des travaux parlementaires concernant une loi relative à la santé publique et à la protection sociale, loi discutée à partir du 26 octobre 1993 par le Parlement, un amendement fut proposé. Il donna lieu à l'adoption de l'article 85 de la loi.

Cet article 85 prévoyait que, sous réserve des décisions de justice devenues définitives, le montant de l'I.D.P. instituée par le protocole d'accord du 28 mars 1953 au bénéfice des personnels des organismes de sécurité sociale du régime général et de leurs établissements des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, nonobstant toutes stipulations collectives et individuelles contraires en vigueur à la date de son entrée en application, serait fixé, à compter du 1er décembre 1983, à 3,95 fois la valeur du point découlant des accords salariaux et versé douze fois par an.

Le Conseil constitutionnel fut saisi par des députés qui considéraient notamment que l'article 85 de la loi, en conduisant le législateur à intervenir dans une instance judiciaire en cours, serait

contraire au principe de séparation des pouvoirs.

Par décision du 13 janvier 1994, le Conseil constitutionnel considéra que :

"le législateur a entendu mettre fin à des divergences de jurisprudence et (...) éviter par là-même le développement de contestations dont l'aboutissement aurait pu entraîner des conséquences financières préjudiciables à l'équilibre des régimes sociaux en cause."

En conséquence l'article 85 de la loi n° 94-43 fut déclaré conforme à la Constitution. La loi fut promulguée le 18 janvier 1994.

Le 2 mars 1995, la Cour de cassation, saisie du pourvoi formé par le préfet et le directeur des Affaires sanitaires et sociales contre les arrêts de la cour d'appel de Metz des 19 et 20 avril 1993 (concernant B.Z. et P.P.) mais aussi de deux autres arrêts des 21 avril et 6 septembre 1993, le tout concernant 150 agents, rendit un arrêt constatant que le texte de loi, déclaré conforme à la Constitution, n'était pas contraire aux dispositions des articles 6 par. 1 et 13 de la Constitution. Elle annula les arrêts de la cour d'appel de Metz et, disant n'y avoir lieu à renvoi, du fait de la solution apportée par la loi nouvelle, jugea que le montant de l'I.D.P. serait donc fixé conformément à la loi nouvelle.

#### B. Droit interne pertinent

Loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, article 85 :

"Sous réserve des décisions de justice devenues définitives, le montant de la prime dite de difficultés particulières, instituée par le protocole d'accord du 28 mars 1953 au bénéfice des personnels des organismes de sécurité sociale du régime général et de leurs établissements des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, nonobstant toutes stipulations collectives et individuelles contraires en vigueur à la date de publication de la présente loi, est fixé, à compter du 1er décembre 1983 et à chaque période de versement, à 3,95 fois la valeur du point découlant de l'application des accords salariaux conclus conformément aux dispositions de la convention collective nationale de travail du personnel des organismes de sécurité sociale du 8 février 1957. Elle est versée douze fois par an. La gratification annuelle à compter de la même période est majorée pour tenir compte du montant de l'indemnité dite de difficultés particulières attribué au titre du mois de décembre."

#### GRIEFS

1. Les requérants estiment que leur cause n'a pas été entendue équitablement, l'intervention de l'Etat dans un procès le concernant ayant rompu le principe de "l'égalité des armes", en violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

2. Les requérants estiment également qu'une telle intervention les a privés d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

#### PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 5 juillet 1994 et enregistrée le 8 août 1994.

Le 10 avril 1995, la Commission a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur, en l'invitant à présenter

par écrit ses observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations, après prorogation du délai imparti, les 31 octobre 1995 et 30 janvier 1996 et les requérants y ont répondu les 22 décembre 1995 et 14 février 1996.

## EN DROIT

1. Les requérants se plaignent de l'intervention de l'Etat, par la création d'une loi rétroactive, dans une procédure les concernant et dont l'issue judiciaire était imminente. Ils invoquent les articles 6 et 13 (art. 6, 13) de la Convention qui disposent :

- Article 6 par. 1 (art. 6-1) :

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

- Article 13 (art. 13) :

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

Le Gouvernement défendeur considère d'emblée que la présente espèce doit être distinguée de l'affaire *Raffineries Grecques Stran et Stratis Andreadis c/ Grèce* (Cour eur. D.H., arrêt du 9 décembre 1994, série A n° 301-B).

Il estime que le problème juridique avait été tranché dès le 22 avril 1992, par trois arrêts de la Cour de cassation, et que les seuls problèmes subsistant lors de l'adoption de la loi litigieuse, à savoir la recherche de l'existence éventuelle d'un usage ou, à défaut, la détermination du taux de l'indice de référence s'il avait été maintenu, relevaient de l'appréciation des juges du fond. Or compte tenu des divergences jurisprudentielles relevées auprès de différentes cours d'appel, le législateur serait intervenu pour y mettre un terme.

Le Gouvernement estime en conséquence que l'intervention du législateur ne visait pas à influencer le résultat de la procédure en cours, mais à régler les divergences de jurisprudence, sources de rupture d'égalité entre les justiciables, ainsi qu'à éviter le développement des contestations relatives à ce contentieux, dont l'aboutissement aurait pu entraîner des conséquences préjudiciables à l'équilibre des régimes sociaux en cause. Ainsi, la loi ne visait pas que les requérants mais tous les personnels des caisses de sécurité sociale des régions concernées, y compris ceux n'ayant pas introduit un recours.

Concernant le grief tiré de l'article 13 (art. 13) de la Convention, le Gouvernement estime qu'il est sans objet compte tenu de ses conclusions relatives à l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Cependant, à titre subsidiaire, le Gouvernement considère que l'article 13 (art. 13) n'est pas applicable en l'espèce, d'autant que la Cour de cassation, dans son arrêt du 2 mars 1995, a rejeté les moyens des requérants tirés de la violation des dispositions de la Convention.

Les requérants estiment en premier lieu qu'une cour d'appel de renvoi n'est pas tenue de suivre la position adoptée par la Cour de cassation puisque, en cas de position contraire, la Cour de cassation peut à nouveau être saisie et régler la divergence de jurisprudence en se réunissant en Assemblée plénière. En l'espèce, ils relèvent que la

cour d'appel de renvoi a suivi la Cour de cassation en constatant que l'indice conventionnel n'existait plus, mais que cela ne réglait pas le problème juridique posé.

Les requérants relèvent qu'il appartenait à la cour d'appel de trancher deux questions juridiques : d'une part, rechercher l'existence d'un usage et, d'autre part, dans la négative, déterminer le taux de l'indice de référence. Or ils notent que l'arrêt de la cour d'appel de Besançon leur était favorable et que la Cour de cassation était saisie d'un pourvoi formé par les représentants de l'Etat lorsque la loi intervint.

Les requérants estiment que l'argument du Gouvernement, tiré de la volonté de régler des divergences de jurisprudence ne tient pas, puisque le risque de conflit jurisprudentiel est inhérent à l'organisation judiciaire française et que le législateur n'a pas pour rôle de trancher des questions de pur fait, sous peine de porter atteinte à l'indépendance des juridictions. Ils considèrent que la loi est intervenue, en cours de procédure, pour contredire une décision de justice qui leur était favorable, dans l'intérêt d'une partie pour qui l'enjeu financier était considérable, c'est-à-dire l'Etat. Ils se réfèrent à l'arrêt de la Cour européenne dans l'affaire Raffineries Grecques Stran et Stratis Andreadis (précité), relatif à une situation qu'ils estiment identique.

Ayant examiné les arguments des parties, la Commission estime que la requête soulève des questions de fait et de droit qui ne sauraient être résolues à ce stade de l'examen de l'affaire, mais nécessitent un examen au fond. Elle ne saurait dès lors être déclarée manifestement mal fondée, en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention. En outre, la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

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

DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

M. de SALVIA  
Secrétaire adjoint  
de la Commission

S. TRECHSEL  
Président  
de la Commission