



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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION PARTIELLE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 45574/99
présentée par Hervé-Patrick et Béatrice STELLA et
la Fédération Nationale des Familles de France
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 11 juillet 2000 en une chambre composée de

M. W. Fuhrmann, *président*,
M. L. Loucaides,
M. P. Kūris,
M^{me} F. Tulkens,
M. K. Jungwiert,
M^{me} H.S. Greve,
M. M. Ugrehelidze, *juges*,
et de M^{me} S. Dollé, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 23 juin 1998 et enregistrée le 20 janvier 1999,

Vu l'article 5 § 2 du Protocole n° 11 à la Convention, qui a transféré à la Cour la compétence pour examiner la requête,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants, personnes physiques, sont une ressortissante française, née en 1960 et un ressortissant français, né en 1956, résidant tous deux à Rueil-Malmaison (France). Ils sont adhérents de l'association « Fédération Nationale des Familles de France », reconnue d'utilité publique, et dont le but est de « faire respecter les droits moraux et matériels des familles adhérentes ».

La requérante, personne morale, est l'association « Fédération Nationale des Familles de France », reconnue d'utilité publique, et dont le but est de « faire respecter les droits moraux et matériels des familles adhérentes ». Fondée en 1921 elle a son siège social à Paris, et est représentée par son président.

Les requérants sont représentés devant la Cour par M^e Sylvie Chabrun-Lepany, avocate au barreau de Paris.

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

Les requérants personnes physiques ont cinq enfants, et sont donc à ce titre, titulaires d'un droit aux prestations familiales, mises en place afin de « compenser totalement ou partiellement la charge que les enfants représentent pour la famille ».

Selon l'article L 551-1 du Code de la Sécurité Sociale, « le montant des prestations familiales est déterminé d'après des bases mensuelles de calcul fixées par décret, deux ou plusieurs fois par an ». Par ailleurs, l'article 36 de la loi du 25 juillet 1994 sur la famille posait en principe que pour la période allant du 1er janvier 1995 au 31 décembre 1999, ces bases mensuelles de calcul seraient « revalorisées une ou plusieurs fois par an, conformément à l'évolution des prix à la consommation hors tabac, prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir ». Au cas où l'évolution effective des prix différerait de la prévision, il était prévu de procéder à un ajustement « destiné à assurer pour l'année civile suivante » une évolution des bases mensuelles conforme à l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

Un décret du 30 décembre 1994 prévoyait que : « la base mensuelle de calcul des allocations familiales visée par l'article L 551-1 du Code de la sécurité sociale est fixée à 2078,97 F à compter du 1er janvier 1995 ».

Estimant insuffisante la revalorisation ainsi opérée pour l'année 1995, l'association requérante saisit le Premier ministre en 1996 pour qu'il procède à un nouvel ajustement tel que la loi le prévoit. Elle demanda ainsi à ce qu'il soit pris un second décret de revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales à hauteur de 0,5%. Elle attaqua le refus implicite qui lui fut opposé par un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Par arrêt du 28 mars 1997, Le Conseil d'Etat décida d'annuler la décision implicite de rejet du Premier ministre, au motif qu'une revalorisation de 0,5 % aurait dû être effectuée pour respecter les dispositions de la loi du 25 juillet 1994 précitée.

Par un décret du 12 décembre 1997, le gouvernement revalorisa de 0,5% la base de calcul pour 1995, en ces termes : « la base mensuelle de calcul des allocations familiales,

mentionnées à l'article L 551-1 du code de la sécurité sociale, est fixée, en application de l'article 36 de la loi du 25 juillet 1994 susvisée, à 2096,64 F pour la période du 1er juin 1995 au 31 décembre 1995. »

Par une loi du 19 décembre 1997, publié au Journal Officiel le 23 décembre 1997, il fut décidé que : « la base mensuelle de calcul des allocations familiales mentionnée à l'article L 551-1 du code de la sécurité sociale est fixée à 2078,97 F pour la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1996. A compter de 1997, la revalorisation de cette base est calculée à partir de cette même référence ».

Selon les requérants, l'Etat français procéda ainsi à la validation rétroactive de la base mensuelle de calcul des allocations familiales fixée par le décret du 30 décembre 1994 : la base mensuelle de calcul des allocations familiales, pour 1996, était ainsi fixée rétroactivement à un montant inférieur à celui de 1995 (revalorisé par le décret du 12 décembre 1997).

Le Conseil Constitutionnel, saisi de la validité de cette loi, déclara, dans une décision du 18 décembre 1997, que l'article 21 précité de la loi était conforme à la Constitution, au motif que le législateur pouvait prendre des dispositions rétroactives, sauf en matière répressive, pour valider des actes administratifs, en considération de motifs d'intérêt général ; or, en l'espèce, le Conseil Constitutionnel estima qu'à défaut de la validation rétroactive contestée, la revalorisation de la base de calcul décidée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 pour l'année 1995 aurait, « par l'effet du report d'une année sur l'autre, accru le montant global des allocations familiales versées au cours de l'année 1996 et suivantes dans des proportions sensibles » ; que la dépense supplémentaire qui en serait résultée était évaluée à un surcoût de 3 milliards de francs, pour les années 1996 à 1998, venant aggraver le déficit de la Sécurité Sociale.

GRIEFS

Se référant à la jurisprudence de la Cour, les requérants relèvent que le droit à une prestation sociale s'analyse comme un droit subjectif de caractère patrimonial, donc de nature civile. Le présent litige ayant trait au montant des prestations familiales, il doit donc être regardé comme portant sur une contestation relative à « un droit de caractère civil ».

Pour les requérants, le mode de calcul de la base mensuelle des allocations familiales a pour incidence que l'insuffisance de revalorisation d'une année (N), se reporte inévitablement sur la suivante (N+1) et ainsi de suite. Selon eux, l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 impliquait donc nécessairement une revalorisation pour l'année 1995, mais également la prise en compte de celle-ci pour la fixation du montant des bases mensuelles des années suivantes. Or, pour des raisons financières, la loi du 19 décembre 1997 vise justement à éviter cet effet « report », en précisant explicitement que la base de calcul choisie pour les années 1996 et suivantes ne sera pas le montant majoré tel que déterminé par l'arrêt du Conseil d'Etat pour l'année 1995. Selon les requérants, le but de cette loi était d'échapper aux conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 et, partant, de permettre son inexécution partielle sans que les requérants disposent de quelque recours que ce soit pour s'y opposer.

1. Constatant que le bénéfice des allocations familiales peut s'analyser, en raison de l'arrêt du Conseil d'Etat, comme une créance détenue sur l'Etat, donc, selon la jurisprudence de la Cour, comme un « bien » au sens de l'article 1er du Protocole N°1 de la Convention, les requérants estiment que l'article 21 de la loi du 19 décembre 1997 méconnaît les dispositions de cet article.

2. Les requérants estiment donc que l'article 6-1 a vocation à s'appliquer en l'espèce, et invoquent une violation de cet article, au motif qu'ils n'auraient pas bénéficié d'un procès équitable. Ils rappellent à cet égard que la Cour admet que l'exécution des jugements fait partie des composantes du procès équitable, et allèguent que la loi de validation du 19 décembre 1997, en paralysant l'exécution complète de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997, a porté atteinte à l'effectivité de leur droit d'accès à un tribunal, en même temps qu'au principe de l'égalité des armes.

EN DROIT

1. Les requérants et l'association requérante se plaignent de la violation de l'article 1er du protocole N° 1 à la Convention.

La Cour a tout d'abord examiné si les conditions posées par l'article 34 de la Convention sont respectées en l'espèce dans le chef des requérants. Cet article se lit comme suit :

« La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit. »

a. Quant à la qualité de victime de l'association requérante :

L'association requérante entend agir tant en son nom propre qu'au nom de ses adhérents. A cet égard elle indique que, selon ses statuts, elle a pour fonction de défendre les familles adhérentes, qui en adhérant l'ont habilités à agir en justice en leur nom.

La Cour rappelle que l'association requérante étant une association de personnes physiques telles que définie par le droit interne français, elle constitue une « organisation non gouvernementale » au sens de l'article 34 précité. Elle a donc qualité pour saisir la Cour.

Quant à la notion de « victime » au sens de l'article 34 précité, la Cour rappelle qu'elle doit s'interpréter de manière autonome, indépendamment de notions de droit interne telle que, par exemple la qualité, en droit interne, pour agir en justice (voir, par exemple, requête n° 34614/96 décision du 7 avril 1997, Décision et Rapports (DR) 89, p. 163). Pour pouvoir se prétendre « victime », il faut qu'il existe un lien suffisamment direct entre le requérant lui-même et le préjudice qu'il prétend avoir subi du fait de la violation alléguée (voir, notamment, la décision de la Cour du 30 mars 1999 dans les affaires Comité des médecins à diplômes étrangers c. France et Ettahiri et autres c. France, requêtes n°s 39527/98 et 39531/98). D'après une jurisprudence constante, une association requérante ne saurait se

prétendre elle-même « victime » de mesure qui ont porté atteinte aux droits que la Convention reconnaît à ses membres (n° 34614/96 précitée, p. 170). En effet, ne peut se prétendre victime celui qui est incapable de montrer qu'il est personnellement affecté par l'application de la loi qu'il critique (requête n° 9939/82, décision du 4 juillet 1983, DR 34 p. 213).

En l'espèce, la loi de validation critiquée concernait le montant des allocations familiales versées aux familles adhérentes de l'association. La Cour en conclut que ce n'est pas l'association requérante en tant que telle qui est frappée par l'adoption de la loi de validation rétroactive concernant le montant des allocations familiales, mais bien ses familles adhérentes prises individuellement (voir la décision de la Cour du 29 février 2000 dans l'affaire Association des Amis de Saint-Raphaël et de Fréjus et autres c. France, requête n° 45053/98, telle était aussi la position de la Commission européenne des Droits de l'Homme : voir, par exemple, sa décision du 6 mai 1995 sur la recevabilité de la requête n°24581/94, DR 81-A, p. 126). Il s'ensuit qu'en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 1er du protocole N°1 à la Convention, l'association requérante ne peut se prétendre « victime » en tant que telle d'une violation de la Convention.

L'association requérante déclare également agir au nom de ses adhérents. Toutefois, elle n'a pas identifié individuellement chacun d'eux et n'a pas démontré avoir reçu des instructions spécifiques de la part de chacun d'eux (requête n° 34614/96, décision du 7 avril 1997, DR 89-B, p. 170). Cette partie de la requête est donc incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3.

b. Quant à la qualité de victime des deux adhérents individualisés

La Cour relève que les adhérents de l'association requérante qui ont saisi la Cour en leurs noms propres, peuvent se prétendre « victime » de la violation alléguée de l'article 1er du Protocole N°1 à la Convention ; en effet en leur qualité de famille, ils risquent de subir directement les effets de l'intervention de la loi contestée (n° 24581/94 précitée, p. 127).

En l'état du dossier, la Cour estime ne pas être en mesure de se prononcer sur la recevabilité de cette partie de la requête présentée par les deux personnes physiques et juge nécessaire de la porter à la connaissance du gouvernement défendeur par application de l'article 54 § 3 b) de son règlement.

2. Les requérants se plaignent de la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en tant qu'il garantit le droit à un procès équitable et notamment le droit d'accès effectif à un tribunal.

S'agissant de ce grief, visant l'équité de la procédure devant les juridictions sociales, la Cour note que seule l'association requérante était partie à cette procédure. Elle en déduit que seule celle-ci est personnellement affectée sous l'angle de l'article 6 § 1 en tant qu'il garantit le droit à un procès équitable et à un accès effectif à un tribunal dans le cadre de cette procédure.

En revanche, les deux requérants personnes physiques qui n'étaient pas parties à la procédure ne peuvent se prétendre « victime » en tant que telle d'une violation de l'article 6 § 1 .

En l'état du dossier, la Cour estime ne pas être en mesure de se prononcer sur la recevabilité de cette partie de la requête en tant qu'elle est présentée par l'association requérante et juge nécessaire de la porter à la connaissance du gouvernement défendeur par application de l'article 54 § 3 b) de son règlement.

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

AJOURNE l'examen du grief des requérants, personnes physiques, visant l'article 1er du Protocole N°1 et du grief de l'association requérante concernant l'article 6 § 1 en tant qu'il garantit le droit à un procès équitable et à un accès effectif à un tribunal ;

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE pour le surplus.

S. Dollé
Greffière

W. Fuhrmann
Président