



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

DEUXIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

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 (deuxième section), siégeant le 18 juin 2002 en une chambre composée de

MM. A.B. BAKA, *président*,
GAUKUR JÖRUNDSSON,
L. LOUCAIDES,
C. BÎRSAN,
M. UGREKHELIDZE,

M^{me} A. MULARONI, *juges*,
M. B. GENEVOIS, *juge ad hoc*,

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,

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

Vu la décision partielle du 11 juillet 2000,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par les requérants,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants personnes physiques, Hervé-Patrick et Béatrice Stella, sont des ressortissants français, nés respectivement en 1956 et 1960 et résidant à Rueil-Malmaison. Ils sont adhérents de la « Fédération Nationale des Familles de France », également requérante, qui est une association fondée en 1921, reconnue d'utilité publique, représentée par son président et ayant son siège social à Paris. Ils sont représentés devant la Cour par M^e Chabrun-Lepany, avocate au barreau de Paris.

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

En France, les différentes prestations familiales sont calculées en pourcentage d'une « base mensuelle de calcul des allocations familiales » (BMAF). 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 1^{er} 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 2 078,97 F à compter du 1^{er} janvier 1995 ».

Le 13 décembre 1995, l'association requérante demanda au Premier ministre de revaloriser, par un second décret, la BMAF à hauteur de 0,50 % pour l'année 1995.

Parallèlement, le Gouvernement prit une série de mesures en 1996 pour remédier au déficit de la sécurité sociale. Une ordonnance du 24 janvier 1996, prise en application de la loi d'habilitation du 30 décembre 1995 autorisant le Gouvernement à réformer la protection sociale par voie d'ordonnances, apporta une dérogation aux dispositions des articles L 551-1 du code de la Sécurité Sociale et 36 de la loi de 1994 en prévoyant l'absence de revalorisation des bases de calcul des prestations familiales pour l'année 1996.

En raison du refus implicite du Premier ministre de faire droit à sa demande du 13 décembre 1995, l'association requérante saisit le Conseil d'Etat par une requête sommaire du 13 juin 1996 et un mémoire complémentaire du 12 juillet 1996.

Par ailleurs, un décret du 24 décembre 1996 fixa la BMAF à 2 108,49 francs au titre de l'année 1997.

Par arrêt du 28 mars 1997, le Conseil d'Etat releva notamment que si l'ordonnance du 24 janvier 1996 avait dérogé aux dispositions de l'article 36 de la loi de 1994, cette dérogation ne concernait pas la revalorisation des bases mensuelles de calcul des prestations familiales en 1995. Après avoir mené une analyse comparative de l'évolution des prix pour 1994 et 1995, il considéra que la Fédération était « fondée à demander l'annulation de la décision attaquée dans la mesure où elle refuse de procéder à une revalorisation de 0,50 % de la base mensuelle de calcul des prestations familiales pour l'année 1995 ».

Par un autre arrêt du même jour, le Conseil d'Etat statua sur la requête d'une association, l'Union nationale des associations familiales, tendant à l'annulation de la décision de rejet implicite du Premier ministre de prendre les décrets décidant de la revalorisation des allocations familiales pour 1995 et 1996. S'agissant de l'année 1995, le Conseil d'Etat statua en des termes identiques à ceux retenus dans l'arrêt relatif à l'association requérante tout en faisant usage, en outre, comme il lui était demandé par l'Union nationale des associations familiales, du pouvoir d'injonction conféré par la loi du 8 février 1995, aux fins d'exécution de la chose jugée. Pour l'année 1996, le Conseil d'Etat se prononça dans les termes suivants :

« Considérant que [...] les auteurs de l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996 ont pu légalement ne pas prévoir de revalorisation en 1996 des bases mensuelles de calcul des prestations familiales, dérogeant ainsi, comme le précise d'ailleurs l'article 2-I de ladite ordonnance, à l'article 36 de la loi du 25 juillet 1994 et, en tant que besoin, à l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale ; que, par suite, l'Union requérante n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée en tant qu'elle est relative à l'année 1996 ».

Par un décret du 12 décembre 1997, en exécution des décisions du Conseil d'Etat, le gouvernement revalorisa de 0,50 % 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 2 096,64 F pour la période du 1^{er} juin 1995 au 31 décembre 1995. »

L'association requérante demanda au Conseil d'Etat d'annuler l'article 2 de ce décret.

Par arrêt du 15 octobre 1999, le Conseil d'Etat rejeta la demande, en considérant :

« Qu'il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en fixant à 2 096,64 F la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour la période du 1^{er} juin au 31 décembre 1995, les auteurs du décret attaqué auraient inexactly exécuté la chose jugée par le Conseil d'Etat dans sa décision du 28 mars 1997, ni inexactly appliqué l'article 36 de la loi du 25 juillet 1994 (...) »

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 2 078,97 F pour la période du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 1996. A compter de 1997, la revalorisation de cette base est calculée à partir de cette même référence ».

Le Conseil constitutionnel fut saisi par des députés aux fins de voir déclarer l'article 21 de loi non conforme à la Constitution du 4 octobre 1958. Les députés soutinrent notamment « que cette disposition constitue une validation qui tend à priver d'effet, pour les années 1996 et suivantes, les décisions du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 annulant le refus de revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour 1995 » et « qu'aucun intérêt général ne justifiait [cette mesure de validation] ».

Par une décision du 18 décembre 1997, le Conseil constitutionnel se prononça dans les termes suivants :

« Considérant, enfin, que, si le législateur a la faculté de prendre, sauf en matière répressive et sous réserve du respect des décisions de justice passées en force de chose jugée, des dispositions rétroactives, afin de valider des actes administratifs, il ne peut le faire qu'en considération de motifs d'intérêt général ou liés à des exigences constitutionnelles ; que c'est à la lumière de ces principes que doit être appréciée la constitutionnalité des dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ;

Considérant que les décisions du Conseil d'Etat du 28 mars 1997, invoquées par les requérants, ont conduit le Gouvernement à revaloriser la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour 1995 de 0,5 %, en sus de la revalorisation de 1,2 % découlant du décret n° 94-131 du 30 décembre 1994 ; qu'à défaut de la disposition critiquée, cette revalorisation de la base relative à 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 des années 1996 et suivantes dans des proportions sensibles ; que la dépense supplémentaire qui en serait résultée est évaluée à plus de trois milliards de francs pour les années 1996 à 1998, venant aggraver à due concurrence le déficit de la branche famille du régime général ; qu'eu égard à l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale et compte tenu des sommes en jeu, le législateur pouvait prendre la mesure de validation en cause. »

Des décrets du 5 janvier et 28 décembre 1998 fixèrent respectivement la BMAF à 2 131,68 francs pour 1998 et à 2 146,81 francs pour 1999.

GRIEFS

Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, pour l'association requérante et l'article 1^{er} du Protocole n° 1, pour les époux Stella, les requérants estiment que la loi du 19 décembre 1997 visait à échapper aux conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997. Selon eux, l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat impliquait nécessairement, outre la revalorisation ordonnée pour l'année 1995, la prise en compte de celle-ci pour la fixation du montant des bases mensuelles des années 1996 et suivantes.

EN DROIT

Les requérants, personnes physiques, se plaignent d'une atteinte à leur droit au respect de leurs biens au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1. La requérante personne morale se plaint d'une violation de son droit à un procès équitable et à un accès effectif à tribunal au sens de l'article 6 § 1. Les dispositions pertinentes invoquées par les requérants se lisent comme suit :

Article 6 § 1

« 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 (...) »

Article 1^{er} 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. »

1. Sur les exceptions de non-épuisement des voies de recours internes

Le Gouvernement soulève, à titre principal, des exceptions tirées du défaut d'épuisement des voies de recours internes par les requérants. Il considère que les requérants auraient dû adresser au Gouvernement une demande de revalorisation de la base mensuelle de calcul des prestations familiales pour les années 1996 et 1997 (requérants personnes physiques), ou uniquement 1997 (requérante personne morale), puis attaquer les éventuels refus du Premier ministre devant le Conseil d'Etat. Le moyen tiré

de la méconnaissance des articles 6 § 1 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1 par la loi du 19 décembre 1997 aurait pu être invoqué devant le juge administratif par la voie de l'exception, puisque le juge administratif accepte de contrôler, par ce biais, la conventionnalité des lois mêmes postérieures aux traités (Conseil d'Etat, 20 octobre 1989, *Nicolo*, Recueil Lebon 190). Le Gouvernement note que le Conseil d'Etat a, par la voie de l'exception, déjà été amené à statuer sur la compatibilité de la loi nationale avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1 (Conseil d'Etat, 3 juillet 1998, *Bitouzet*, Recueil 288 et 27 octobre 2000, *Mme Vignon*, Recueil 467), ainsi qu'avec la compatibilité d'une loi de validation avec l'article 6 § 1 de la Convention (voir, notamment, Conseil d'Etat, 5 décembre 1997, *Lambert*, Recueil 460 et 28 juillet 2000, *M. Tête et autres*, Recueil 319). Pour l'année 1998, le Gouvernement estime que les requérants auraient pu attaquer directement le décret du 5 janvier 1998 qui a fixé les bases mensuelles pour cette année-là et soutenir qu'il était privé de base légale en invoquant également, par la voie de l'exception, l'incompatibilité de la loi du 19 décembre 1997 avec les articles 6 § 1 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1.

Les requérants estiment que les exceptions soulevées par le Gouvernement ne sauraient prospérer. Ils indiquent notamment que l'exception d'inconventionnalité de l'article 21 de la loi du 19 décembre 1997 était irrecevable devant le juge administratif, dans la mesure où les décisions que le Gouvernement leur reproche de ne pas avoir contesté ne constituaient pas des « mesures d'application » de la loi litigieuse. Or il est de jurisprudence constante que l'exception d'illégalité et, par analogie, l'exception d'inconventionnalité, ne sont recevables qu'à l'occasion d'un recours dirigé contre une « mesure d'application » du règlement dont l'illégalité est alléguée. Les requérants relèvent que la loi litigieuse de 1997 s'est contentée de fixer un montant pour 1996 et de prévoir que les réévaluations successives seraient calculées à partir de cette même référence en application des dispositions législatives en vigueur. Les décisions ultérieures concernant la revalorisation de la base mensuelle après 1996 se sont donc bornées à modifier le montant par application et selon le mécanisme prévu par la loi du 24 janvier 1994. Partant, si les décisions intègrent nécessairement les effets de la loi de 1997, elles ne constituent pas des mesures d'application de cette loi, mais de la seule loi de 1994. Pour la même raison, les requérants n'ont donc pas déféré le décret du 5 janvier 1998 à la censure du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, les requérants considèrent qu'à supposer l'exception d'inconventionnalité recevable, elle aurait été vouée à l'échec compte tenu des effets combinés de la décision du Conseil constitutionnel du 18 décembre 1997 et de l'article 62 alinéa 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958. En effet, les requérants soutiennent que la saisine du Conseil constitutionnel portait sur la question soumise à la Cour européenne, à savoir l'absence d'intérêt général, et que la décision rendue

reconnaît explicitement l'existence d'une créance pour les requérants. Ils relèvent enfin que la Constitution prévoit expressément que les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. Le Conseil constitutionnel attribue lui-même l'autorité absolue de la chose jugée à ses propres décisions (décisions n° 62-18 L du 16 janvier 1962 et n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, Rec. respectivement 31 et 76) et les juridictions de l'ordre judiciaire et administratif ont jugé que la suprématie conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle.

La Cour considère que cette question ne saurait être examinée indépendamment de l'examen de la requête sur le fond.

2. Sur le fond

S'agissant du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention, le Gouvernement estime notamment que la requérante confond, d'une part, l'exécution d'un arrêt et, d'autre part, les répercussions indirectes d'une décision. C'est en fait l'ordonnance du 24 janvier 1996, et non la loi litigieuse de 1997 qui n'a fait que la confirmer, qui a fixé le montant de la base pour 1996. Si l'ordonnance de 1996 et la loi de 1997 ont fait obstacle au report mécanique des revalorisations d'une année sur l'autre, elles ne paralysaient en rien l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat. Cet arrêt, qui ne valait que « pour l'année 1995 », a été complètement exécuté, ainsi qu'en atteste l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 octobre 1999. Plus encore, par un autre arrêt du 28 mars 1997, le Conseil d'Etat a considéré, après avoir annulé le refus pour l'année 1995 dans son arrêt du même jour, que l'ordonnance du 24 janvier 1996 pouvait légalement ne pas prévoir de revalorisation en 1996 des bases mensuelles de calcul des prestations familiales.

Par ailleurs, le Gouvernement rappelle qu'une validation législative peut intervenir soit avant le commencement d'un procès, soit après la fin de celui-ci, et que la jurisprudence des organes de la Convention n'a jamais admis que la rupture de l'égalité des armes pût résulter de mesures anticipant en quelque sorte sur un procès non encore né (décision *Organisation nationale des infirmiers libéraux c. France*, n° 39971/98, 29.8.2000). Or les litiges pour 1995, 1996 et concernant le décret du 12 décembre 1997 ont été rejetés par des décisions rendues en dernier ressort. Aucun nouveau litige n'était encore né lors de l'adoption de la loi de 1997.

Le Gouvernement considère en outre que l'intérêt financier qui s'attachait à l'adoption de la loi du 19 décembre 1997 justifiait la validation législative, en raison d'un motif impérieux d'intérêt général (cf. notamment les arrêts *National & Provincial Building Society* et autres c. Royaume-Uni du 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions 1997-VII* et *Zielinski et*

Pradal et Gonzalez et autres c. France [GC] du 28 octobre 1999, CEDH 1999-VII), compte tenu des sommes en jeu, du déficit de la sécurité sociale et de la nécessité d'assurer son équilibre financier.

Concernant le grief tiré de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, s'il relève notamment que le droit à l'attribution de prestations sociales est un droit patrimonial au sens de cette disposition (arrêt *Gaygusuz c. Autriche* du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV), le Gouvernement considère que les requérants ne sauraient se prétendre titulaires d'une créance au titre des années 1996 et suivantes.

Il estime que nul n'a le droit au maintien des droits fixés par le législateur, la loi pouvant diminuer ou augmenter le montant des prestations sociales, comme la Cour l'a reconnu dans l'arrêt *Zielinski et autres*, en jugeant « qu'en principe, le pouvoir législatif n'est pas empêché de régler en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur » (précité, § 57). A titre subsidiaire, il rappelle que l'ingérence, à supposer qu'il y en ait une, avait une base légale et poursuivait un but légitime.

S'agissant du grief tiré de l'article 6 § 1 de la Convention, l'association requérante considère qu'il n'est pas douteux qu'en fixant le montant de la base au titre de l'année 1996 à un niveau inférieur au montant de la base rectifiée pour 1995, et en prévoyant que les revalorisations ultérieures devraient être calculées à partir de ce même montant, la loi du 19 décembre 1997 a directement eu pour objet de faire échec à l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997. Elle estime que cela ressort notamment de la chronologie des faits et des commentaires autorisés. Elle conteste également la portée accordée par le Gouvernement à l'autre arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 28 mars 1997, relatif à l'année 1996, relevant au contraire qu'il n'a pas eu pour effet de valider le montant de la base pour 1996.

La requérante rappelle en outre que le droit à l'exécution d'une décision de justice fait partie intégrante du droit au procès équitable garanti par l'article 6 (arrêts *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, *Recueil* 1997-II et *Georgiadis c. Grèce*, n° 41209/98, 28 mars 2000)

Enfin, la requérante conteste l'existence d'un « impérieux motif d'intérêt général » de nature à justifier l'intervention de la loi litigieuse. Elle estime en effet que les chiffres sont invoqués hors de leur contexte, que la base de calcul utilisée par le Gouvernement est erronée et que le montant de la dépense supplémentaire engendrée par une revalorisation de la base conforme à l'arrêt du Conseil d'Etat serait sensiblement inférieure à l'incertitude qui affecte les prévisions relatives au solde de la branche famille, dont un rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale a relevé un excédent de 4,8 milliards de francs en 1999. La requérante dénonce également les conditions d'adoption de la loi de validation, en l'absence d'études et de débats sérieux au Parlement, affirme sa bonne foi

par opposition à l'attitude des requérantes dans l'affaire des Building Societies (arrêt précité) et rappelle que l'appréciation du Conseil constitutionnel ne lie pas la Cour européenne.

Concernant le grief tiré de l'article 1^{er} du Protocole n° 1, les requérants estiment que leur droit, non contesté, à l'attribution des prestations sociales est directement affecté par le montant de la base mensuelle des allocations. L'exécution complète de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 impliquait nécessairement une revalorisation pour les années 1996 et suivantes. Ils ne souhaitent pas soutenir que la décision devait fixer de manière intangible le niveau des bases pour les années ultérieures, mais revendiquer un calcul du montant de la base conforme à l'arrêt du Conseil d'Etat, en application de la loi de 1994. Ils estiment enfin que l'ordonnance du 24 janvier 1996 n'a pas conféré de base légale au montant finalement retenu, faute de respect de l'arrêt du Conseil d'Etat.

La Cour relève tout d'abord que tant l'applicabilité de l'article 6 § 1 que l'existence d'un bien au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 ne sont pas contestés par les parties.

La Cour rappelle que le pouvoir législatif n'est pas empêché de réglementer en matière civile, par de nouvelles dispositions à portée rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur, même si le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général, à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire du litige (arrêts *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-B, p. 82, § 49 ; *National & Provincial Building Society et autres* précité, p. 2363, § 112 ; *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres* précité, p. 174, § 57). Par ailleurs, elle réaffirme que la jurisprudence des organes de la Convention n'a jamais admis que la rupture de l'égalité des armes pût résulter de mesures « anticipant » en quelque sorte sur un procès non encore né, et que ce serait aller trop loin d'étendre cette théorie par une espèce d'analogie (voir la décision *Organisation nationale des infirmiers libéraux c. France* précitée).

Il est vrai que, dans les circonstances de l'espèce, les requérants se plaignent de l'intervention du législateur non pas à un moment où une instance juridictionnelle à laquelle l'Etat se trouvait partie aurait été pendante, mais alors que le Conseil d'Etat avait rendu une décision faisant droit à leur demande. Selon les requérants, la loi litigieuse, qui interdirait d'ailleurs tout recours juridictionnel, viendrait donc paralyser l'exécution complète de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997.

Sur ce point, la Cour rappelle que l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 § 1 (arrêts *Di Pede c. Italie* et *Zappia c. Italie* du 26 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, pp. 1383-1384,

§§ 20-24, et pp. 1410-1411, §§ 16-20, respectivement ; *Hornsby c. Grèce* précité, pp. 510-511, § 40).

Au vu de ce qui précède, la Cour est d'avis que l'adoption d'une loi rétroactive, destinée à faire échec à l'exécution d'une décision de justice définitive, pourrait poser un problème de compatibilité avec les dispositions des articles 6 § 1 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1. Reste à savoir si la question se pose en ces termes dans la présente affaire.

La Cour constate que l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 se prononce sur la demande de la Fédération des familles de France en annulation de la décision implicite de rejet du Premier ministre née le 13 avril 1996, décision ayant rejeté la demande tendant à ce que le Gouvernement prenne, « au titre de l'année civile 1995 », un second décret de revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales à hauteur de 0,50 %. Dans son arrêt, le Conseil d'Etat a considéré que la Fédération était « fondée à demander l'annulation de la décision attaquée dans la mesure où elle refuse de procéder à une revalorisation de 0,50 % de la base mensuelle de calcul des prestations familiales pour l'année 1995 ».

La Cour ne relève, tant dans le dispositif que dans la motivation de l'arrêt du Conseil d'Etat, aucune formule de nature à étayer la thèse des requérants selon laquelle cette décision consacrerait un principe général valant pour les années postérieures à 1995. Au contraire, la Cour note, d'une part, que le Conseil d'Etat a pris soin de préciser que si l'ordonnance du 24 janvier 1996 avait dérogé aux dispositions de l'article 36 de la loi de 1994, cette dérogation ne concernait pas la revalorisation des bases mensuelles de calcul des prestations familiales en 1995, sans évoquer les années ultérieures et, d'autre part, de réaliser une analyse comparative de l'évolution des prix pour 1994 et 1995, afin de dégager une solution propre à l'année 1995. En outre, dans un autre arrêt rendu le même jour, concernant une demande portant sur les années 1995 et 1996, le Conseil d'Etat a confirmé l'arrêt rendu dans l'affaire de l'association requérante en des termes strictement identiques, avant de rejeter la demande de revalorisation pour 1996. Enfin, la Cour relève que l'arrêt du 27 mars 1997 a été complètement exécuté, ainsi qu'en atteste d'ailleurs un autre arrêt du Conseil d'Etat, en date du 15 octobre 1999.

Dans ces conditions, la Cour ne saurait suivre les requérants dans leur interprétation quant à la portée de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997. Hormis le fait que les termes de cet arrêt sont manifestement circonscrits à la seule année 1995 et qu'une demande présentée aux mêmes fins de revalorisation par une autre association, cette fois pour l'année 1996, ait été rejetée par le Conseil d'Etat, la Cour estime qu'il ne lui appartient pas de préjuger de la décision qu'aurait adoptée le Conseil d'Etat pour les autres années litigieuses. Elle rappelle qu'elle n'a pas davantage compétence pour se substituer aux juges internes à cette fin.

Par ailleurs, et bien que les requérants s'en défendent, la Cour estime que leur interprétation quant à la portée de l'arrêt du 28 mars 1997 présente des risques d'insécurité juridique, puisqu'il ne saurait être admis qu'une décision juridictionnelle portant sur une année civile donnée ait, *de facto*, autorité de chose jugée à l'égard des années postérieures, hypothéquant ainsi la marge d'appréciation dont disposent les pouvoirs législatif et réglementaire et ce, sur une période au demeurant indéterminée. Une telle situation serait d'autant moins acceptable que le droit à l'allocation, s'il n'est pas contesté dans son principe par le Gouvernement, n'entraîne pas pour autant un droit intangible à un montant déterminé de cette allocation.

Partant, les requérants personnes physiques, à supposer qu'ils puissent invoquer un « bien » consistant en un droit au versement d'allocations familiales, ne sauraient en tout état de cause se fonder sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 mars 1997 pour se prétendre titulaires d'une créance, ni d'ailleurs d'une espérance légitime de revalorisation de la base pour les années 1996 et suivantes à des conditions identiques à celles appliquées pour l'année 1995. Ils ne disposaient donc pas d'un « bien », au sens des dispositions de l'article 1^{er} du Protocole n°1. En conséquence, ces dernières ne s'appliquent pas au grief des requérants.

Quant à la requérante personne morale, il échet de noter que l'arrêt du Conseil d'Etat en date du 28 mars 1997 a été intégralement exécuté par les autorités internes. En conséquence, elle ne saurait invoquer aucun manquement à son droit à un procès équitable et à un accès effectif à un tribunal de ce chef.

Il s'ensuit que les griefs doivent dès lors être rejetés comme étant manifestement mal fondés, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention. Dès lors, la Cour n'estime pas nécessaire d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement, ni les autres arguments des parties.

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

Déclare le restant de la requête irrecevable.

S. DOLLÉ
Greffière

A.B. BAKA
Président