SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 10855/84
présentée par K.
contre la République Fédérale d'Allemagne

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 3 mars 1988 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
S. TRECHSEL
E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H.G. SCHERMERS
H. DANELIUS
G. BATLINER
H. VANDENBERGHE
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire 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 12 mars 1984 par K. contre la République Fédérale d'Allemagne et enregistrée le 19 mars 1984 sous le No de dossier 10855/84 ;

Vu les rapports des 11 juin 1985 et 9 juin 1986 (article 40 du Règlement intérieur de la Commission) ;

Vu les observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête du 12 décembre 1986 et les observations complémentaires du 22 juillet 1987 du Gouvernement défendeur ;

Vu les observations en réponse du 11 mars 1987 et les observations complémentaires du 21 octobre 1987 du requérant ;

Vu le rapport du 27 août 1987 (article 40 du Règlement intérieur) ;

Vu l'audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête du 3 mars 1988 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

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

Le requérant est ressortissant allemand né en 1924. Il réside

à W. où il exerce la profession de conseil en gestion.

En 1977 il a introduit une première requête (N° 7900/77) concernant une amende administrative pour assistance professionnelle irrégulière en matière fiscale, qui a été déclarée irrecevable le 6 mars 1978. Une deuxième requête (N° 9163/80) concernant également une amende administrative a été déclarée irrecevable le 3 mars 1982.

1ère procédure

Le 8 août 1975, le requérant a demandé le bénéfice d'une allocation d'assistance-chômage (Arbeitslosenhilfe) au motif qu'il avait abandonné une activité professionnelle indépendante.

Le 25 septembre 1975, l'office fédéral du travail (Bundesanstalt für Arbeit) a rejeté la demande. L'opposition (Widerspruch) que le requérant a formée, est restée également sans succès.

Le 3 novembre 1975, le requérant a intenté une action auprès du tribunal social (Sozialgericht) de Mannheim, sollicitant l'octroi de l'assistance-chômage.

Le 20 janvier 1976, il a en outre demandé au tribunal de constater qu'il avait droit à des prestations provisoires durant la procédure, selon le paragraphe 43 du Code social (Sozialgesetzbuch). Cette demande fut initialement enregistrée comme action en constatation (Feststellungsklage) du droit à des prestations provisoires. Toutefois, le 26 juin 1976, le président de la chambre du tribunal chargée de l'affaire ayant constaté, d'une part, qu'il ne s'agissait pas d'une nouvelle action et que l'article 43 du Code social ne s'appliquait pas en l'espèce, et d'autre part, que l'objet de la demande était le même que celui de l'action du 3 novembre 1975, la demande fut versée au dossier de cette action.

Dans son jugement du 16 août 1977 le tribunal a considéré que le requérant avait eu avant sa déclaration de chômage une activité professionnelle indépendante justifiant le paiement d'une allocation. En conséquence, la décision du 25 septembre 1975 a été annulée. L'office fédéral du travail a été condamné à payer au requérant une allocation d'assistance-chômage dont le montant devait être fixé par l'office fédéral. Celui-ci accorda la prestation réclamée par décision du 5 décembre 1979.

L'office fédéral du travail a formé un appel devant le tribunal social régional (Landessozialgericht) de Bade-Wurtemberg contre le jugement du tribunal social de Mannheim du 16 août 1977, estimant que le requérant ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'une prestation d'assistance-chômage.

Le 9 février 1978 le requérant a introduit un appel-incident (Anschlussberufung).

Le 9 mai 1978, après un examen rapide du dossier, le juge rapporteur a estimé que l'affaire était en état et que l'audience devait avoir lieu dans les six mois suivants, eu égard à la charge de travail du tribunal. Toutefois, un examen approfondi a fait apparaître ultérieurement que l'affaire n'était pas en état et que plusieurs questions restaient encore à trancher.

Le 11 janvier 1979, le tribunal a demandé des renseignements complémentaires au requérant, qui a répondu le 8 février 1979. L'office fédéral du travail n'a présenté ses observations sur ces renseignements que le 3 juillet 1979. Entre-temps le tribunal avait réclamé ces observations à deux reprises.

Entre le 12 juillet et le 14 septembre 1979, le requérant et

l'office fédéral du travail ont présenté à plusieurs reprises de nouveaux moyens et des observations.

Le 15 novembre 1979 le requérant a adressé à l'office fédéral du travail une demande de prestations provisoires et le dossier administratif du requérant fut envoyé à l'office. Par conséquent la procédure n'a pu continuer qu'après le retour du dossier le 8 juillet 1980. Le tribunal avait auparavant réclamé le retour du dossier à maintes reprises (18 janvier, 6 février, 28 mars, 16 mai, 1er juillet).

Entre-temps le requérant a présenté les 8 et 31 janvier, les 11, 17, 21 et 30 avril, le 7 mai, les 12 et 30 juin et le 2 septembre 1980 des mémoires supplémentaires. De son côté le tribunal lui a demandé des compléments de preuve les 12 mai, 19 juin, 28 juillet, 26 août, 17 septembre et 2 octobre 1980.

Le 29 octobre 1980 le tribunal a décidé de tenir une audience sur la procédure à suivre quant à l'enquête. Lors de cette audience le 25 novembre 1980 le tribunal a décidé de demander la communication d'autres dossiers administratifs concernant le requérant. Ces dossiers sont parvenus au tribunal en février 1981.

L'affaire a été déclarée en état le 30 avril 1981 et une audience a été fixée pour le 26 mai 1981. Toutefois, le requérant ayant demandé au tribunal de se prononcer sans procédure orale, ce dernier a rendu sa décision le 16 juin 1981.

Le tribunal social régional a annulé le jugement attaqué et débouté le requérant. Il a considéré que le requérant ne remplissait pas les conditions pour recevoir la prestation d'assistance-chômage. En effet, le requérant n'avait pas démontré qu'il avait exercé une activité professionnelle indépendante pendant au moins 10 semaines au cours de l'année précédant sa déclaration de chômage. En outre, le tribunal régional a estimé que le requérant n'avait pas définitivement abandonné son activité professionnelle indépendante et qu'il n'était pas disposé à accepter des offres de travail faites par le bureau d'emploi (Arbeitsamt) compétent. Enfin, le tribunal régional a décidé de ne pas autoriser un pourvoi en cassation (Revision).

Le requérant a présenté un recours contre le refus d'autoriser un pourvoi en cassation. Il a reproché au jugement du tribunal social régional de Bade-Wurtemberg de ne pas lui avoir demandé des preuves concernant ses qualifications et sa disponibilité pour accepter un emploi et de ne pas avoir interrogé un témoin en sa faveur. Il s'est plaint, en outre, du fait que le jugement du tribunal social régional ne comportait aucune décision sur l'action en constatation de son droit à des prestations provisoires qu'il avait introduite le 20 janvier 1976 et qui, selon ses informations, avait été jointe à l'action principale.

Le 25 mars 1982, le tribunal social fédéral (Bundessozial-gericht) a déclaré ce recours irrecevable au motif qu'il ne remplissait pas les conditions du Code de procédure sociale (Sozialgerichtsgesetz). Pour autant que le requérant avait fait valoir des vices de procédure, le tribunal fédéral a noté que pour refuser au requérant le bénéfice de l'assistance-chômage le tribunal régional s'était fondé sur le fait que celui-ci n'avait pas satisfait à la condition d'avoir exercé une activité professionnelle indépendante pendant au moins dix semaines au cours de l'année précédant sa déclaration de chômage et que les constatations concernant la disponibilité du requérant ou ses qualifications n'étaient que des arguments supplémentaires en ce sens. Pour autant que le requérant s'était plaint du refus du tribunal régional d'interroger un témoin en sa faveur, le tribunal fédéral a estimé que le requérant n'avait montré ni en quoi ce témoignage pourrait être d'importance dans l'affaire, ni pourquoi ce refus aurait été injustifié. Le tribunal

fédéral a enfin constaté qu'aucune action en constatation n'était jointe à l'action dont il était saisi et a affirmé que si une telle action existait, elle serait encore pendante devant le tribunal social de Mannheim.

Le requérant a formé un recours constitutionnel. Il a notamment invoqué les articles 12 (libre choix de la profession) et 103 (droit d'être entendu selon la procédure légale) de la Loi fondamentale (Grundgesetz). Il a également invoqué l'article 6 par. 1 de la Convention, estimant que son procès n'avait pas été équitable et qu'il avait duré trop longtemps. Le requérant a présenté à la Cour constitutionnelle des mémoires complémentaires le 11 juin 1982, le 17 juillet 1982, le 26 octobre 1982, le 22 février 1983, le 21 juin 1983 et le 18 juillet 1983.

Le 23 septembre 1983, la Cour constitutionnelle fédérale a décidé de ne pas admettre le recours au motif qu'il était en partie irrecevable et qu'au surplus il n'offrait pas de chance suffisante de succès. La Cour a constaté que pour autant que le recours se dirigeait contre la décision du tribunal social fédéral, il ne remplissait pas les exigences de la loi, étant donné qu'il ne contenait pas une motivation suffisante. Pour autant que le requérant prétendait qu'il n'avait pas eu un procès équitable devant le tribunal social régional, le recours était également irrecevable, soit qu'il ne contenait pas une motivation suffisante, soit qu'il n'offrait pas une chance suffisante de succès.

2ème procédure

Le requérant s'est par la suite adressé au tribunal social de Mannheim. Dans sa lettre du 23 mars 1984 il a soutenu qu'aucune décision n'avait été prise au sujet de son action en constatation de son droit à des prestations provisoires et que cette action était encore pendante. Cette lettre du requérant a été enregistrée en tant que nouvelle action.

Le tribunal social de Mannheim a rendu son jugement le 2 décembre 1985. Ayant constaté qu'aucune autre action n'était pendante et que cette nouvelle demande était tardive, il l'a rejetée.

Le 27 février 1986 le requérant a interjeté appel contre ce jugement.

Le 3 septembre 1987 le tribunal social régional de Bade-Wurtemberg a rejeté l'appel pour défaut d'intérêt légitime de la part du requérant.

3ème procédure

Le 13 août 1981, c'est-à-dire après la décision du tribunal social de Bade-Wurtemberg du 16 juin 1981, l'office fédéral du travail a réclamé le remboursement des prestations indûment accordées au requérant d'un montant de 30.652 DM. Ce montant a été reporté à 18.000 DM environ, à la suite d'une oppostion (Widerspruch) du requérant.

Le requérant a intenté une action devant le tribunal social de Mannheim contestant la légalité de cette réclamation à l'égard de la loi sur la promotion de l'emploi.

Le 10 mars 1983 le tribunal social de Mannheim a partiellement accepté l'action du requérant et réduit le montant réclamé à environ 9.000 DM.

Le requérant a introduit un appel contre ce jugement devant le tribunal social régional de Bade-Wurtemberg.

Le 2 juillet 1984, par décision incidente du tribunal social régional l'affaire a été mise en suspens à la demande des deux parties.

Le 7 décembre 1987 l'office fédéral du travail a demandé au tribunal social régional de poursuivre l'examen de l'affaire.

Législation pertinente

La loi allemande sur la promotion de l'emploi (Arbeits-förderungsgesetz) prévoit deux types de prestations de chômage :

i. L'allocation de chômage (Arbeitslosengeld), régie par les paragraphes 100 et suivants de cette loi, est accordée aux salariés (ouvriers et employés) chômeurs lorsque ceux-ci ont cotisé à l'assurance-chômage pendant un certain temps. La période pour laquelle ces prestations sont accordées dépend de la durée de la période de cotisations (par. 106 de la loi susmentionnée).

ii. L'assistance chômage (Arbeitslosenhilfe), régie par les articles 134 et suivants de la loi sur la promotion de l'emploi :

"Article 134
Conditions d'octroi

(1) A droit à l'assistance-chômage quiconque

1. est au chômage, est disponible pour occuper un emploi, s'est inscrit en tant que chômeur auprès de l'office du travail et a sollicité une assistance-chômage ;

2. n'a pas droit à l'allocation de chômage parce qu'il ne remplit pas la condition de cotisation pendant une période déterminée (article 104) ;

3. est indigent, et

4. a, au cours de l'année précédant le jour à la date duquel doivent être remplies les autres conditions d'existence du droit à l'assistance-chômage,

   a) touché une allocation de chômage sans que ce droit prenne fin en vertu des dispositions de l'article 119 par. 3,

   b) occupé un emploi rémunéré pendant au moins 150 jours, ou pendant au moins 240 jours, dans la mesure où son dernier droit à une allocation de chômage ou à une assistance-chômage a pris fin, en vertu de l'article 119 par. 3, ou bien fait valoir une période de temps qui peut servir à la réalisation des conditions temporelles pour l'octroi des prestations sociales en question (Anwartschaftszeit) ;

   ...

Article 136
Montant de l'assistance-chômage

(1) L'assistance-chômage s'élève

1. pour les chômeurs qui ont au moins un enfant, au sens de l'article 32 pars. 1, 4 et 5 de la loi relative à l'impôt sur le revenu, ainsi que
   pour les chômeurs dont le conjoint a au moins un enfant, au sens de l'article 32 pars. 1, 4 et 5 de la loi relative à l'impôt sur le revenu, lorsque les deux conjoints sont

assujettis sans restriction à l'impôt sur le revenu et ne vivent pas séparément en permanence, à 58 % du salaire (Arbeitsentgelt) diminué des prélèvements légaux auxquels les travailleurs sont habituellement soumis ;

2. pour les autres chômeurs, à 56 % dudit salaire.

...

Article 188

Le coût de l'assistance-chômage ... est supporté par la Fédération, à l'exception des frais d'administration."

L'ordonnance du 7 août 1974 en vertu de laquelle le requérant a présenté sa demande d'assistance-chômage disposait ce qui suit :

"Article 1er

Fondement du droit à l'assistance-chômage

Sont réputés se substituer à l'emploi rémunéré, totalement ou partiellement absent, au sens de l'article 134 paragraphe 1 alinéa 4.b de la Loi sur la promotion de l'emploi :

...

3. l'activité exercée à titre principal dans le domaine d'application de la Loi sur la promotion de l'emploi, en tant que travailleur indépendant ou membre de la famille participant aux travaux, lorsque cette activité n'a pas été abandonnée uniquement à titre provisoire."

GRIEFS

Le requérant se plaint de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable. Il reproche au tribunal social régional de lui avoir refusé l'assistance-chômage au motif qu'il ne remplissait pas les conditions légales, sans détenir des preuves suffisantes et sans avoir procédé à l'audition contradictoire des parties sur tous les points de droit et de fait en litige.

Le requérant se plaint également de la durée de la procédure. Il estime que tant l'action visant l'octroi de l'assistance-chômage que l'action en constatation de son droit à des prestations provisoires n'ont pas été jugées dans un délai raisonnable.

Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 12 mars 1984. Elle a été enregistrée le 19 mars 1984.

Le 9 juillet 1985, la Commission a décidé d'ajourner l'examen de la requête en attendant les arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans les affaires Deumeland et Feldbrugge.

Les arrêts en question ayant été rendus le 29 mai 1986, la Commission a décidé le 16 juillet 1986 de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le 23 janvier 1987, la Commission a décidé d'accorder au requérant l'assistance judiciaire.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 12 décembre 1986. Invité à répondre aux observations du Gouvernement, le requérant a communiqué ses propres observations le 11 mars 1987.

Le 22 juillet 1987, le Gouvernement a présenté des observations complémentaires auxquelles le requérant a répliqué le 21 octobre 1987.

Le 7 octobre 1987, la Commission a décidé d'inviter les parties à lui présenter oralement des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

Le 3 mars 1988, la Commission a tenu une audience sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. A l'audience, les parties étaient représentées comme suit :

1) Le Gouvernement :

- M. Jens MEYER-LADEWIG	Ministerialdirigent au ministère fédéral de la Justice, Agent du Gouvernement
- M. Clemens BECHER	Ministerialrat au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales, conseil
- M. Hans A. STÖCKER	Ministerialrat au ministère fédéral de la Justice, conseil

2) Le requérant

- Me Jörg SCHMIERER	Avocat à Mannheim

Le requérant assistait en personne à l'audience.

ARGUMENTATION DES PARTIES

A. Le Gouvernement

1. Sur l'épuisement des voies de recours internes

a) Première procédure

Le Gouvernement estime que le requérant n'a pas déposé à temps auprès du tribunal social régional des demandes pertinentes aux fins d'obtenir l'accélération de la procédure. Celui qui se plaint de la durée de la procédure devant un tribunal doit faire valoir devant celui-ci qu'une décision rapide est imposée dans son affaire et cela d'autant plus lorsque le tribunal en question est censé déduire des circonstances de l'affaire qu'aucune accélération particulière n'est requise. De l'avis du Gouvernement, le tribunal social régional de Bade-Wurtemberg ne saurait être tenu d'accélérer la procédure dont le requérant se plaint, dans la mesure où ce dernier recevait déjà des prestations provisoires. Il appartenait donc au requérant de signaler à celui-ci les raisons pour lesquelles une accélération s'imposait.

b) Deuxième procédure

Le Gouvernement estime que le grief du requérant concernant la longueur de la deuxième procédure est également irrecevable pour

non-épuisement des voies de recours internes. Il précise que l'action du requérant est encore pendante devant le tribunal régional de Bade-Wurtemberg.

2. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention

Le Gouvernement rappelle que la Cour européenne des Droits de l'Homme dans son arrêt König a affirmé que pour savoir si une contestation porte sur la détermination d'un droit de caractère civil, c'est avant tout le caractère du droit en cause qu'il faut apprécier (Cour Eur. D.H., arrêt König du 28 juin 1978, p. 30, par. 90). Lue à la lumière de l'arrêt de la Cour du 29 mai 1986 sur l'affaire Deumeland cette affirmation impose l'examen du droit en question selon les critères particuliers suivants :

a) Le caractère de la législation

Sur la question de savoir si le droit en cause relève en droit interne du droit public ou du droit privé, le Gouvernement estime qu'en droit allemand le droit à l'assistance-chômage relève incontestablement du droit public. Il précise à cet effet que lorsque l'organisme administratif, en l'espèce l'office fédéral du travail moyennant les bureaux d'emploi, se prononce sur une demande et que l'intéressé n'intente pas une action en annulation dans les délais prévus par la loi, l'acte en question acquiert la valeur juridique d'une décision judiciaire et ne peut plus être contesté.

b) Absence de relation d'assurance

Le Gouvernement fait valoir que, contrairement à l'allocation de chômage, l'assistance-chômage n'a pas son origine dans le régime légal d'assurance-chômage. C'est d'ailleurs pourquoi elle n'est versée que lorsqu'un droit à des prestations du régime d'assurance-chômage n'existe plus. Le but de l'assistance-chômage est de soulager une misère sociale résultant du chômage. Elle n'est rien d'autre qu'une aide sociale qui, pour des raisons purement pratiques, est versée par l'office fédéral du travail moyennant les bureaux d'emploi qui sont les mieux placés pour contrôler si les conditions pour l'octroi de cette aide sont réunies.

c) La nature personnelle et patrimoniale du droit contesté

Le Gouvernement soutient que si le droit revendiqué dans l'affaire Deumeland revêtait un caractère personnel, patrimonial et subjectif le rapprochant fort de la matière civile, ceci n'est pas le cas du droit à l'assistance-chômage. Le Gouvernement précise qu'il s'agit là d'un acquis récent de l'Etat social proclamé par la Loi fondamentale. En effet la personne qui demande l'assistance-chômage n'apparaît pas comme un créancier qui fait valoir un droit de caractère civil, mais comme un solliciteur. Le Gouvernement précise encore que l'Etat dispose en la matière d'une latitude particulièrement grande pour définir les ayants droit à une prestation d'assistance-chômage. Il souligne en effet que les personnes ayant abandonné une activité professionnelle libérale ne pouvaient demander l'assistance-chômage jusqu'à la mise en vigueur de l'ordonnance ministérielle du 7 août 1974 et que cette possibilité a été à nouveau supprimée par la loi du 22 décembre 1981 codifiant les dispositions relatives à la promotion de l'emploi.

d) Absence de rattachement au contrat de travail

Le Gouvernement précise qu'en l'espèce le droit que le requérant a fait valoir ne dépendait pas du point de savoir si le requérant avait un contrat de travail.

e) Absence d'affinité avec une assurance de droit commun

Le Gouvernement précise que le requérant en tant que conseil en gestion travaillant à son compte n'était pas couvert par le système légal d'assurance-chômage.

Le Gouvernement conclut à l'incompatiblité ratione materiae de la requête.

3. Sur le respect du délai raisonnable prévu par l'article 6 par. 1

Le Gouvernement a présenté ses observations sur ce point à titre subsidiaire.

a) Sur la prise en considération de la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale

Le Gouvernement estime que la procédure devant la Cour constitutionnelle fédérale ne doit pas être prise en considération. La Cour constitutionnelle fédérale ne se prononce pas sur des contestations relatives aux droits de caractère civil, mais sur le point de savoir si les pouvoirs publics ont enfreint les droits fondamentaux d'un particulier. De l'avis du Gouvernement, on ne saurait déduire du fait que la procédure constitutionnelle puisse influencer l'issue d'une procédure civile que la procédure constitutionnelle acquiert elle aussi un caractère civil.

Le Gouvernement précise en outre que la Cour constitutionnelle fédérale est surtout un organe constitutionnel et qu'elle ne constitue pas une instance de recours contre les décisions des tribunaux mais une instance de contrôle de la constitutionnalité tant des décisions des tribunaux que des actes du législateur et des autres autorités étatiques. Bien qu'effectué dans le cadre du droit interne, ce contrôle rapproche donc la Cour constitutionnelle aux organes de la Convention.

Par ailleurs, le Gouvernement note que lorsque la Cour constitutionnelle déclare une loi ou une disposition d'une loi conforme ou non conforme à la loi fondamentale, sa décision a la valeur juridique d'une loi et est publiée au journal officiel. Il en conclut que les effets d'une décision de la Cour constitutionnelle dépassent de loin le cadre restreint d'un litige concernant des droits ou des obligations de caractère civil.

b) Sur la durée de la première procédure

Le Gouvernement estime qu'eu égard à la durée relativement courte des procédures devant le tribunal social de Mannheim (un an et dix mois) et le tribunal social fédéral (huit mois), des questions concernant le caractère raisonnable de la durée de la procédure ne peuvent se poser qu'en ce qui concerne la procédure devant le tribunal social régional. Cette procédure a duré trois ans et neuf mois.

Le Gouvernement estime que la durée de cette procédure n'est nullement due à une inactivité qu'on pourrait reprocher au tribunal, mais au fait que celui-ci a dû retracer toute la carrière professionnelle du requérant depuis 1951 et enquêter sur ses revenus, afin de pouvoir se prononcer sur les questions de savoir si les activités du requérant lui ont assuré des moyens d'existence suffisants d'après les normes moyennes, s'il n'avait pas abandonné sa profession d'une manière seulement provisoire et s'il était disposé à accepter les emplois offerts par le bureau d'emploi compétent.

Le Gouvernement souligne enfin que la procédure devant les juridictions sociales a été rendue particulièrement difficile par le comportement du requérant qui avait fait parvenir au tribunal de nombreux mémoires sans fournir en même temps des informations pertinentes.

c) Sur la durée de la deuxième procédure

Contrairement à ce que soutient le requérant, le Gouvernement estime que la deuxième procédure n'a été introduite devant le tribunal social de Mannheim que le 23 mars 1984 et qu'elle est actuellement pendante devant le tribunal social régional de Bade-Wurtemberg. Tout grief relatif à la durée de cette procédure devrait dès lors être rejeté pour défaut manifeste de fondement.

B. Le requérant

1. Sur l'épuisement des voies de recours internes

a) Première procédure

Le requérant soutient qu'il s'est adressé à plusieurs reprises aux tribunaux saisis de son affaire pour protester de la longueur de la procédure. Il précise que par lettre du 12 juillet 1976 adressée au tribunal social de Mannheim, il a manifesté son désaccord sur la communication du dossier du tribunal des finances à cause du retard que cette communication causerait à la procédure. Il précise encore que par lettre du 1er novembre 1980 adressée au tribunal social régional de Bade-Wurtemberg, il a observé que la durée de la procédure risquait de dépasser les limites du délai raisonnable prévu par l'article 6 par. 1 de la Convention. Enfin, il observe que par lettres du 28 juin 1979 et du 12 septembre 1980 il a sollicité une audience.

b) Deuxième procédure

Le requérant observe que son action en constatation de son droit à des prestations provisoires est déjà pendante devant les juridictions internes compétentes depuis plus de dix ans. Dans ces conditions, il se considère dispensé de l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours internes.

2. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 de la Convention

Se référant à l'arrêt König de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le requérant observe d'abord que l'article 6 par. 1 est applicable dans une procédure de contentieux administratif lorsque l'issue de cette procédure peut être décisive pour des droits et obligations de caractère civil. Il soutient que tel est le cas dans son affaire et présente les arguments suivants.

a) Tout en affirmant que le caractère d'assurance est pour le moins latent en ce qui concerne la prestation d'assistance-chômage, le requérant observe que cette prestation n'est pas indépendante de l'assurance-chômage. En effet le montant de cette prestation dépend du montant du salaire du bénéficiaire pendant la période de son emploi. Cette prestation est en outre plus élevée que l'aide sociale (Sozialhilfe) accordée de manière uniforme à toute personne qui se trouve dans le besoin. Elle est donc à distinguer de celle-ci.

b) Le requérant observe en outre que le droit à une pension de vieillesse peut dépendre en droit allemand entre autres de la période pendant laquelle l'assuré à reçu des prestations d'assistance-chômage. En effet les périodes de perception de telles prestations effectuées entre le 1er juillet 1978 et le 31 décembre 1982 sont assimilées en ce qui concerne l'assurance-vieillesse à des périodes de cotisation (Beitragszeiten) au système d'assurance-vieillesse. Dans ces conditions le requérant estime se trouver dans une situation comparable à celle envisagée dans l'affaire Deumeland.

c) L'office fédéral du travail, lui ayant accordé devant la

procédure des prestations provisoires, a réclamé à la suite de la décision du tribunal social régional de Bade-Wurtemberg le remboursement de ces prestations. Cette réclamation, qui fait l'objet de la troisième procédure actuellement en suspens, est inspirée des principes du droit privé.

d) Le requérant se réfère enfin à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels aux termes duquel les Etats parties à ce Pacte "reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales".

3. Sur le respect du délai raisonnable prévu par l'article 6 par. 1

a) Sur la durée de la première procédure

Le requérant soutient que les tribunaux tout en choisissant les moyens d'enquête qui leur paraissent les plus appropriés doivent néanmoins veiller à ce que la durée de la procédure n'excède pas les limites imposées dans le cadre de la bonne administration de la justice.

Il observe que les mémoires supplémentaires, les compléments de preuve ou les observations sont des procédés normaux et ne sont pas susceptibles de nuire à la rapidité du procès. Il en est de même en ce qui concerne les communications des dossiers : les documents pourraient être reproduits pour les besoins des communications.

Le requérant soutient enfin que vu les relations particulièrement étroites de la procédure concernant son action en vue d'obtenir l'octroi de l'assistance-chômage et celle concernant la réclamation des montants provisoirement accordés par l'office fédéral du travail, ces deux procédures devraient être considérées comme des phases distinctes de la même procédure. Il se réfère sur ce point à l'arrêt Deumeland du 29 mai 1986 (Cour eur. D.H., série A n° 100, pp. 29-30 par. 90) et conclut à ce que la procédure en cause soit toujours en cours.

b) Sur la durée de la deuxième procédure

Le requérant soutient avoir introduit son action le 20 janvier 1976 devant le tribunal social de Mannheim, qui n'a rendu sa décision que le 2 décembre 1985. Il observe que le tribunal social fédéral dans son arrêt du 25 mars 1982 avait estimé que son action était encore pendante devant le tribunal social de Mannheim. Compte tenu du fait qu'il a interjeté appel contre la décision du 2 décembre 1985 et que cette procédure est encore en cours, il estime que la durée de ce procès a dépassé les limites du raisonnable.

EN DROIT

Le requérant se plaint, d'une part, de ne pas avoir bénéficié d'un procès équitable et d'autre part, de la durée des procédures concernant sa demande d'assistance-chômage. Il invoque l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention.

L'article 6 par. 1 (Art. 6-1) première phrase de la Convention stipule:

> "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle".

La première question sur laquelle la Commission est appelée à statuer est celle de savoir si la disposition susmentionnée est applicable en l'espèce. Etant incontestable que les procédures en cause ne concernent pas une accusation en matière pénale dirigée contre le requérant, la Commission examine d'abord si une "contestation relative à un droit" peut être constatée en l'espèce et si le droit contesté revêt un "caractère civil" (Cour Eur. D.H., arrêt Benthem du 23 octobre 1985, série A n° 97, p. 14 et s., par. 30 et s.).

La Commission constate d'abord que les juridictions sociales allemandes avaient à se prononcer sur une contestation "réelle et sérieuse" (Cour Eur. D.H., arrêt Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 30, par. 81) sur "l'existence même d'un droit" revendiqué par le requérant (Cour Eur. D.H., arrêt Lecompte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 22, par. 49), d'assistance- chômage. Elle estime dès lors qu'il existait en l'espèce une "contestation relative à un droit" au sens de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention, ce qu'au demeurant les parties ne contestent pas.

En vue de déterminer si le droit en question revêt un "caractère civil", la Commission se réfère d'abord à la jurisprudence constante de la Cour et de la Commission européennes des Droits de l'Homme selon laquelle la notion de droits et obligations de caractère civil ne peut s'interpréter par simple référence au droit interne de l'Etat défendeur. L'article 6 (Art. 6) ne vise pas uniquement les contestations de droit privé au sens classique, c'est-à-dire entre particuliers, ou entre particulier et Etat dans la mesure où ce dernier a agi comme personne privée, soumise au droit privé, et non comme détenteur de la puissance publique. Dès lors, peu importent tant la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée, que celle de l'autorité compétente en la matière. Seul compte le caractère du droit en question (Cour Eur. D.H., arrêt König du 28 juin 1978, série A n° 27, pp. 29-30, par. 88-90 ; Cour Eur. D.H., arrêt Benthem précité, p. 16, par. 34).

En l'espèce, le droit litigieux était un droit à des prestations d'assistance-chômage et relevait dès lors du domaine de la sécurité sociale.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a examiné la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention à certaines contestations concernant des droits à des prestations de sécurité sociale dans ses arrêts Feldbrugge (arrêt du 29 mai 1986, série A n° 99) et Deumeland (arrêt du 29 mai 1986, série A n° 100). La Cour y a développé certains principes d'interprétation de l'article 6 (Art. 6) au sujet de la question de savoir si une contestation déterminée concernant des droits à des prestations de sécurité sociale pourrait être considérée comme contestation "sur des droits et obligations de caractère civil". Dans ces deux affaires, la Cour a retenu certains critères pouvant attribuer au droit en cause un caractère de droit public ou de droit privé. Les éléments de rattachement au domaine du droit public retenus par la Cour sont le caractère de droit public de la législation nationale régissant la matière, le caractère obligatoire de l'assurance en question et la prise en charge de la protection sociale par la puissance publique, alors que les éléments de rattachement au domaine du droit privé seraient la nature personnelle et patrimoniale du droit contesté, le rattachement éventuel au contrat de travail et les affinités que pourrait présenter le système d'assurance en question avec une assurance de droit commun (arrêt Feldbrugge précité, pp. 12-16, par. 28-40 et arrêt Deumeland précité, pp. 22-26, par. 62-74).

En ce qui concerne le droit concerné dans la présente affaire, la Commission observe que l'octroi des prestations d'assistance-chômage est prévu par les articles 134 et suivants de la loi fédérale sur la

promotion de l'emploi, loi faisant partie de la législation sociale allemande et relevant, dans le cadre du droit national, du domaine de droit public.

Par ailleurs, la Commission remarque que, outre la condition primordiale du chômage, le bénéficiaire des prestations d'assistance-chômage doit, d'une part, être indigent et d'autre part, ne pas avoir droit à une allocation de chômage (article 134 de la loi sur la promotion de l'emploi), prestation celle-ci qui est octroyée aux chômeurs assurés et ayant cotisé au système de l'assurance-chômage légal.

Enfin, la Commission constate que le régime des prestations d'assistance-chômage est non seulement administré par des organismes de la puissance publique, mais également entièrement financé par l'Etat (article 188 de la loi sur la promotion de l'emploi). Elle relève sur ce point une différence importante entre les prestations d'assistance-chômage et celles octroyées en tant qu'allocations de chômage, le financement de ces dernières étant assuré par des contributions directes des travailleurs assurés à l'office fédéral du travail.

La prestation de l'assistance-chômage, qui est dans le cadre de la législation nationale une prestation subsidiaire à celle de l'allocation de chômage, apparaît dès lors en principe comme une prestation sociale de l'Etat, indépendante, d'une part, de toute relation d'assurance entre le bénéficiaire et l'organisme octroyant la prestation et d'autre part, de toute contribution directe du bénéficiaire au système de l'assurance-chômage.

La Commission déduit de ces considérants que le droit contesté en l'espèce présente certains éléments de droit public, à savoir le caractère de droit public de la législation nationale sur laquelle il est fondé, la prise en charge de l'administration et du financement du régime relatif à ce droit par l'autorité publique, enfin l'absence de relation d'assurance et de cotisations préalables du bénéficiaire à ce régime.

Le requérant, qui ne nie pas l'existence de ces éléments, souligne néanmoins les aspects de droit privé du droit à des prestations d'assistance-chômage. Il soutient que le caractère personnel et patrimonial du droit en question, d'une part, et son rattachement au contrat de travail, d'autre part, devraient être considérés suffisants pour attribuer au droit contesté un caractère de droit civil au sens de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention.

La Commission remarque d'abord que le requérant avait revendiqué "un droit résultant de règles précises de la législation en vigueur" et estime dès lors qu'un tel droit revêt "un caractère personnel patrimonial et subjectif" (Cour Eur. D.H., arrêt Deumeland précité, p. 24, par. 71). Quant au rattachement au contrat de travail, la Commission relève que celui-ci est en l'espèce moins fort qu'il ne le fut dans les affaires Deumeland et Feldbrugge. En effet, le seul rattachement du droit en cause au contrat de travail consiste en l'espèce au fait que le montant de la prestation est calculé sur la base du salaire touché par le bénéficiaire avant le chômage. Par ailleurs, les liens entre le droit en cause et le contrat de travail paraissent d'autant moins forts que le requérant eût sollicité l'assistance-chômage en tant que travailleur indépendant sur la base de l'ordonnance du 7 août 1974 qui assimilait les travailleurs indépendants aux travailleurs salariés.

Ayant ainsi examiné l'affaire à la lumière de la jurisprudence de la Cour, la Commission relève la prédominance manifeste des aspects de droit public du droit contesté dans les procédures en question. Elle estime en outre que le caractère de droit public du droit concerné ne saurait être mis en cause ni au vu de l'article 9 du Pacte

international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ni du simple fait que l'octroi des prestations sollicitées aurait eu pour effet d'augmenter le montant mensuel de la rente de vieillesse future du requérant, ni enfin du fait que l'office fédéral du travail a réclamé les prestations indûment versées au requérant. De tels faits sont étrangers à la nature même du droit en question qui doit seule être prise en considération.

La Commission estime dès lors que le droit en cause n'était pas un droit "de caractère civil" au sens de l'article 6 par. 1 (Art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 27 par. 2 (Art. 27-2).

Par ces motifs, la Commission

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président de la Commission

(C.A. NØRGAARD)