CONSEIL DE L'EUROPE
COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 37387/97
présentée par Rodolphe LAMBOURDIERE
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en chambre le 20 avril 1999 en présence de

Sir Nicolas Bratza, *président*,
M. J.-P. Costa,
M. L. Loucaides,
Mme F. Tulkens,
M. W. Fuhrmann,
M. K. Jungwiert,
M. K. Traja, *juges,*

et de Mme S. Dollé, *greffière de section* ;

Vu l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 23 juin 1997 par Rodolphe LAMBOURDIERE contre la France et enregistrée le 18 août 1997 sous le n° de dossier 37387/97 ;

Vu les rapports prévus à l'article 49 du règlement de la Cour ;

Vu les observations présentées par le gouvernement défendeur le 16 novembre 1998 et les observations en réponse présentées par le requérant le 2 décembre 1998 ;

Après en avoir délibéré ;

Rend la décision suivante :

Commented [Note1]: Ne mettre que les initiales si non public ; prénom et, en majuscules, le nom de famille ; nom corporatif en majuscules ; pas de traduction des noms collectifs.

Commented [Note2]: Première lettre du pays en majuscule. Mettre l'article selon l'usage normal de la langue.

Commented [Note3]: En minuscules.

EN FAIT

Le requérant est un ressortissant français, né en 1919 et résidant à Abymes (Guadeloupe). Il est retraité de la fonction publique.

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

A. Circonstances particulières de l'affaire

Par un arrêté du 3 août 1985, le requérant, adjoint administratif de l'Assistance publique de Paris atteint par la limite d'âge, fut admis à faire valoir ses droits à la retraite à compter du 1er novembre 1985.

Il était bénéficiaire depuis 1975 d'une allocation temporaire d'invalidité à la suite d'accidents survenus dans l'exercice de ses fonctions. Le montant de l'allocation étant définitivement fixé le jour de la radiation des cadres, le requérant fit l'objet d'un examen médical le 12 octobre 1985. Le 27 mai 1986, la commission départementale de réforme rendit l'avis que l'état de santé du requérant était consolidé et qu'il ne présentait plus qu'un taux global d'incapacité permanente partielle de 7 %.

Le 10 juin 1986, l'Assistance publique décida de ramener à 7 % le taux global d'invalidité du requérant. Un taux inférieur à 10 % ne donnant pas lieu à attribution d'une allocation temporaire d'invalidité, elle supprima l'allocation du requérant.

Le 8 juillet 1986, le requérant saisit le tribunal administratif de Paris d'un recours en annulation de la décision de l'administration du 10 juin 1986 et de l'avis de la commission de réforme du 27 mai 1986. Il demandait le rétablissement de son allocation.

Le 21 août 1986, il déposa un mémoire complémentaire.

Par jugement du 24 mars 1989, suivant audience du 10 mars, le tribunal administratif de Paris rejeta le recours. Il estima d'une part, que l'avis de la commission de réforme n'avait pas le caractère d'une décision administrative faisant grief et, d'autre part, que la procédure avait été régulière et que le requérant n'était pas fondé à demander l'annulation de la décision du 10 juin 1986.

Le 29 mai 1989, le requérant saisit le Conseil d'Etat d'un recours contre le jugement du tribunal administratif.

Le 11 juillet 1989, il déposa un mémoire complémentaire.

Le 3 avril 1990, il déposa une demande d'aide juridictionnelle. Celle-ci fut rejetée le 31 mai 1990.

Les 16 juillet et 13 août 1990, il déposa des mémoires complémentaires.

Le 20 octobre 1990, l'administration produisit des pièces.

Le 25 janvier 1991, le requérant déposa des pièces.

Le 14 mai 1993, il déposa une demande d'aide juridictionnelle. Celle-ci fut rejetée le 1er juillet 1993.

Le 29 octobre 1993, le requérant déposa des pièces.

Par lettre du 17 février 1994, adressée au vice-président du Conseil d'Etat, le requérant sollicita un examen rapide de son recours. Par lettre du 10 mars 1994, le secrétaire général du Conseil d'Etat informa le requérant que l'instruction de son dossier était achevée et qu'un rapporteur avait été désigné. Par ailleurs il précisa que « compte tenu de l'encombrement des rôles, il [était] encore trop tôt pour prévoir une prochaine date d'inscription à une audience de jugement », et qu'il avait « signalé l'affaire à l'attention du président de la sous-section chargée de ce dossier ».

Le 27 avril 1994, le requérant déposa de nouvelles pièces.

Par lettre du 2 janvier 1995, le requérant réitéra sa demande d'examen rapide de son recours ; aucune information supplémentaire relative à la fixation d'une date d'audience ne lui fut donnée.

Le 4 septembre 1995, il déposa une demande d'aide juridictionnelle. Celle-ci fut rejetée le 16 septembre 1996.

Par arrêt du 9 septembre 1998, le Conseil d'Etat rejeta sa requête et confirma le jugement attaqué. Il indiqua notamment ce qui suit :

> « (...) la commission de réforme se borne à émettre un avis sur la réalité des infirmités invoquées par l'agent, leur imputabilité au service, les conséquences ainsi que le taux d'invalidité qu'elles entraînent ; (...) le pouvoir de décision appartient, sous réserve de l'avis conforme de la Caisse des dépôts et consignations, à l'autorité qui a qualité pour procéder à la nomination ; qu'ainsi l'avis émis par la commission de réforme, dont l'objet est d'éclairer l'autorité investie du pouvoir de décision, ne constitue pas une décision susceptible d'un recours contentieux (...) ».

B. Droit interne pertinent

Décret n° 63-1346 du 24 décembre 1963 relatif à l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité aux agents permanents des collectivités locales et de leurs établissements publics [dont relève l'Assistance publique de Paris]

Art. 1er : « Les départements, les communes et leurs établissements publics n'ayant pas le caratère industriel ou commercial peuvent, dans les conditions fixées par le présent décret, faire bénéficier leurs agents permanents (...) d'une allocation temporaire d'invalidité. »

Art. 2 : « Chacune des collectivités locales intéressées doit, dans ce but, prendre une décision expresse qui revêt, dès sa notification (...), un caractère définitif et s'applique (...) aux agents en fonction au jour de la décision ainsi qu'aux agents recrutés posétieurement à cette date. »

Art. 3 : « L'allocation temporaire d'invalidité n'est susceptible d'être accordée qu'aux agents qui sont maintenus en activité et justifient d'une invalidité permanente résultant (...) d'un accident de service ayant entraîné une incapacité d'un taux rémunérable au moins égal à 10 % (...) »

Art. 8 : « En cas de mise à la retraite (...), l'allocation continue à être servie après l'admission à la retraite (...) sur la base du taux d'invalidité constatée (...) au moment de la cessation définitive de fonction. Ce taux est déterminé après examen (...) ; il ne peut faire l'objet d'une appréciation ultérieure en fonction de l'évolution ayant ouvert droit à l'allocation. »

Art. 11 : « Les collectivités locales et les établissements publics qui décident d'user de la faculté offerte par le présent décret doivent verser à la caisse des dépôts et consignations une cotisation mensuelle (...) »

Décret n° 77-962 du 11 août 1977 relatif au statut des personnels de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris [dont relevait le requérant]

Art. 1er : « Le présent décret s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titutlarisées dans un grade de la hiérarchie des cadres de l'administration générale de l'Assistance publique et sont dans une position statutaire et réglementaire (...) »

Art. 29 : « Le fonctionnaire qui a été atteint d'une invalidité résultant d'un accident de service ayant entraîné une incapacité permanente d'au moins 10% (...) peut prétendre à une allocation temporaire d'invalidité cumulable avec son traitement (...).

Les conditions d'attribution ainsi que les modalités de concession, de liquidation, de paiement et de révision de l'allocation temporaire d'invalidité sont fixées par arrêté du directeur général de l'Assistance publique. »

L'arrêté du 28 octobre 1958 relatif à la constitution, au rôle et aux conditions de fonctionnement de la commission départementale de réforme des agents des collectivités locales (pris en application de l'article 29 § 2 précité) prévoit que si la commission de réforme donne son avis sur l'imputabilité au service de l'infirmité et sur le caractère provisoire ou définitif de l'inaptitude, « dans tous les cas, la décision appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination » [soit en l'espèce, l'Assistance publique de Paris].

GRIEF

Le requérant se plaint de la durée de la procédure. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention.

PROCÉDURE

La requête a été introduite le 23 juin 1997 et enregistrée le 18 août 1997.

Le 1er juillet 1998, 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 le 16 novembre 1998, et le requérant y a répondu le 2 décembre 1998.

A compter du 1er novembre 1998, date d'entrée en vigueur du Protocole N° 11 à la Convention, et en vertu de l'article 5 § 2 de celui-ci, la requête est examinée par la Cour conformément aux dispositions dudit Protocole.

EN DROIT

Le grief du requérant porte sur la durée de la procédure litigieuse. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, qui prévoit notamment :

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

Le gouvernement défendeur considère que l'article 6 de la Convention est inapplicable à la procédure, faute de porter sur un « droit de caractère civil » au sens de la jurisprudence. Il soutient que la procédure met en cause une législation exorbitante du droit commun dans l'application de laquelle l'administration dispose de « prérogatives discrétionnaires ».

En effet, le régime de droit commun applicable aux salariés de droit privé aux termes du Code de la sécurité sociale ouvre un « droit » à allocation. Le requérant, agent permanent de la fonction publique, dépend du régime applicable aux fonctionnaires des collectivités locales et de leurs établissements publics - tel qu'organisé par les décrets de 1963 et 1977 et l'arrêté de 1958 précités. Ces textes indiquent que les collectivités locales et leurs établissements publics jouissent de la « faculté » de faire bénéficier ou non leurs agents permanents d'une allocation (article 11 du décret de 1963). Lorsque les collectivités locales et leurs établissements publics ont décidé « par une décision expresse » d'en faire effectivement bénéficier leurs agents (article 2 du décret de 1963), l'attribution de l'allocation n'est pas de droit, à la différence des salariés du droit privé. C'est en effet à l'administration qu'est réservé le pouvoir de décision pour chaque agent permanent (article 18 de l'arrêté de 1958), lequel ne peut que « prétendre » à une allocation (article 29 du décret de 1977).

C'est donc aux termes de deux décisions discrétionnaires des collectivités locales ou de leurs établissements publics que leurs fonctionnaires peuvent bénéficier d'une allocation temporaire d'invalidité : il faut d'abord que la personne morale de droit public considérée ait accepté d'admettre ses agents au bénéfice du décret du 24 décembre 1963 ; il faut en second lieu que l'administration ait effectivement pris la décision de faire bénéficier l'agent atteint d'une invalidité d'une allocation temporaire en application du décret du 11 août 1977. En cela, l'administration jouit de prérogatives exorbitantes du droit commun - prérogatives de puissance publique que le requérant mettait en cause dans la procédure litigieuse.

Le Gouvernement considère en second lieu que la procédure concerne la détermination de l'allocation à la date de la mise à la retraite du requérant. Aussi, si le litige concerne un droit partimonial, il n'en reste pas moins indissociable des conditions de « cessation des fonctions » du requérant et ne concerne donc pas un droit de « caractère civil » au sens de l'article 6 tel qu'interprété par la jurisprudence relative aux fonctionnaires (voir arrêt Neigel c. France du 17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, p. 410, § 43).

Le requérant combat cette thèse.

La Cour estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de « délai raisonnable » (complexité de l'affaire, comportement du requérant et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief, y compris la question de l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention à la procédure critiquée, doit faire l'objet d'un examen au fond.

Par ces motifs, la Cour, à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés.

S. Dollé
Greffière

N. Bratza
Président