SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 21542/93
présentée par Henri SOLANA
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Deuxième Chambre), siégeant en chambre du conseil le 30 novembre 1994 en présence de

MM. S. TRECHSEL, Président
H. DANELIUS
G. JÖRUNDSSON
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
MM. F. MARTINEZ
L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
J. MUCHA
D. SVÁBY

M. K. ROGGE, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 29 octobre 1991 par Henri SOLANA contre la France et enregistrée le 19 mars 1993 sous le N° de dossier 21542/93 ;

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

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 27 juin 1994 et les observations en réponse présentées par le requérant le 15 septembre 1994 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant est un ressortissant français né en 1947 et domicilié à Saint-Laurent du Médoc.

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

Le requérant héberge depuis plusieurs années des personnes âgées et handicapées, d'abord dans la Nièvre, puis à Saint-Laurent du Médoc en Gironde.

Le 12 février 1987, le président du Conseil général de la Nièvre, après une enquête sociale, constatait la "malpropreté du cadre de vie et l'insuffisance des soins d'hygiène" prodigués aux deux pensionnaires dont P.D. qui se trouvaient alors chez le requérant, et décidait de suspendre le versement de l'allocation compensatrice pour aide d'une

tierce personne due aux deux personnes âgées qu'il hébergeait et ce tant que ces deux personnes ne bénéficieraient pas de l'aide effective que nécessitait leur état, au sens de la réglementation.

En août 1987, le requérant s'installait en Gironde à Saint-Laurent du Médoc avec trois pensionnaires dont P.D. Dès le 4 septembre 1987, le maire de cette commune avertissait les services sociaux (DDASS) de la Gironde que le requérant hébergeait des personnes âgées dans des conditions sanitaires déplorables. Se fondant sur un rapport établi par un médecin inspecteur de la santé, le préfet de la Gironde prenait un arrêté le 13 octobre 1987 par lequel il enjoignait au requérant de mettre fin à l'hébergement des personnes âgées. Les recours administratifs présentés par le requérant contre cet arrêté furent rejetés par les juridictions administratives. En dépit de l'arrêté du préfet, le requérant continua à héberger P.D.

Selon le requérant, l'arrêté préfectoral était devenu caduc puisqu'il avait été jugé illégal par la cour d'appel de Bordeaux statuant en matière correctionnelle.

Le 22 décembre 1989, le requérant présenta pour le compte du pensionnaire P.D. une demande de renouvellement de la carte d'invalidité et de l'allocation dite "compensatrice d'aide constante d'une tierce personne" auprès de la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) de Bordeaux.

La qualité pour agir personnellement en ce sens découle de l'article D. 323-3-7 du code du travail qui dispose notamment que "la Commission est saisie : par le handicapé lui-même, par ses parents ou par les personnes qui en ont la charge effective ...". Cette qualité a été confirmée au requérant dans plusieurs arrêts de la chambre sociale de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

Le 27 mars 1990, la COTOREP reconnaissait un taux d'invalidité de 80% à P.D. et renouvelait sa carte d'invalidité mais ne se prononçait pas sur la demande d'allocation compensatrice.

Contre cette décision, le requérant déposait, le 8 mai 1990, un recours auprès de la Commission régionale d'invalidité, d'inaptitude et d'incapacité permanente en contestant, d'une part, l'octroi de la carte d'invalidité et, d'autre part, l'absence de décision sur sa demande de renouvellement de l'allocation compensatrice en faveur de P.D.

Le 6 septembre 1990, le directeur régional des affaires sanitaires et sociales d'Aquitaine faisait savoir au requérant que des renseignements recueillis, il ressortait qu'en décembre 1989 il avait sollicité le renouvellement de la carte d'invalidité dont bénéficiait P.D. ainsi que l'attribution de l'allocation compensatrice en sa faveur. Il ajoutait qu'il semblait que le service compétent n'avait pas reçu sa demande concernant l'allocation compensatrice et que cette demande allait être rapidement examinée et soumise à la COTOREP.

Selon le Gouvernement, la COTOREP, ne disposant elle-même d'aucun dossier, invitait verbalement le requérant, dès le mois de décembre 1990, à constituer un dossier réglementaire de demande d'allocation compensatrice. Le requérant ne produisit pas les pièces justificatives requises.

Le requérant dément avoir été contacté par l'administration.

Dans le cadre de l'instruction de l'affaire par la Commission régionale d'invalidité, P.D. fut convoqué à quatre reprises entre décembre 1990 et juillet 1991 par lettre recommandée avec accusé de réception. Ce dernier ne se présenta pas devant la Commission régionale d'invalidité et ne précisa pas les moyens de son recours.

Par décision en date du 4 juillet 1991, la Commission régionale d'invalidité, après avoir constaté que les parties avaient été régulièrement convoquées et que P.D. était absent, déclara le recours recevable en la forme mais estima qu'en l'absence de décision prise par la COTOREP, elle ne pouvait se prononcer sur la demande d'allocation compensatrice. Cette décision fut notifiée à P.D. le 22 août 1991.

Suite à une lettre adressée par le requérant à la COTOREP le 31 mars 1992, celle-ci lui répondait le 21 mai 1992, qu'après vérification, aucun dossier de renouvellement de l'allocation compensatrice n'avait été déposée ni à la mairie de Saint-Laurent du Médoc ni à la Direction Solidarité "Gironde".

Par lettre datée du 15 juillet 1992, le directeur départemental du travail et de l'emploi de la Gironde transmettait au requérant copie de l'avis du centre communal d'action sociale de Saint-Laurent concernant sa demande d'allocation compensatrice.

Selon le requérant, en l'absence de toute décision, aucun recours ne lui est ouvert en droit français pour contraindre l'administration à traiter sa demande.

B. Législation applicable

L'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne, prévue par l'article 39 de la loi d'orientation du 30 juin 1975, est accordée à tout handicapé qui ne bénéficie pas d'un avantage analogue au titre d'un régime de sécurité sociale, lorsque son incapacité permanente est au moins égale à 80% (décret d'application 77.1549 du 31 décembre 1977), si son état nécessite l'aide effective d'une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence, ou si l'exercice d'une activité professionnelle lui impose des frais supplémentaires.

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 a transféré en grande partie à la Sécurité sociale la gestion de l'aide sociale aux handicapés, à l'exception de certaines prestations, dont l'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne. Cette même loi a par ailleurs créé, au niveau départemental, les Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). La loi du 22 juillet 1983 a attribué aux départements (collectivités locales), l'essentiel de l'aide sociale aux handicapés.

Le département (conseil général) est chargé de l'instruction des demandes d'allocations compensatrices et saisit pour avis le Centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune de résidence de la personne handicapée et la COTOREP. Celle-ci est compétente notamment pour apprécier si l'état ou le taux d'incapacité de la personne handicapée justifie l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne à la personne handicapée, et pour fixer le taux de cette allocation. Le département, chargé de la gestion de l'allocation compensatrice, fixe le montant de celle-ci, compte tenu de la décision de la COTOREP relative aux taux.

Aux termes de l'article D. 323-3-7 du code du travail, la COTOREP peut être saisie notamment par le handicapé lui-même, par ses parents ou par les personnes qui en ont la charge effective.

Aux termes de l'alinéa 6 de l'article L.323.11 du code du travail, les décisions des COTOREP portant sur les alinéas 3 et 4 du même article sont susceptibles de recours devant la juridiction du contentieux technique de la Sécurité sociale : Commission régionale d'invalidité, d'inaptitude au travail et d'incapacité permanente en première instance, puis Commission nationale technique en appel. Ces deux juridictions spécialisées suivent une procédure contradictoire et

leurs décisions sont motivées en droit. Un pourvoi en cassation peut être introduit devant la chambre sociale de la Cour de cassation.

GRIEFS

Le requérant se plaint de ne pas avoir accès à un tribunal pour faire valoir son droit et se plaint de la longueur de la période qui s'est écoulée sans qu'il ait obtenu de réponse à sa demande. Il invoque l'article 6 par. 1 de la Convention.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 12 août 1992 et enregistrée le 19 mars 1993.

Le 2 mars 1994, la Commission (Deuxième Chambre) a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à présenter ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de celle-ci.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 27 juin 1994 et celles en réponse du requérant sont parvenues le 15 septembre 1994.

EN DROIT

Le requérant se plaint de n'avoir aucun recours pour faire valoir son droit, et de la longueur de la période qui s'est écoulée sans qu'il ait obtenu de réponse à sa demande. Il invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La partie pertinente de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dispose que :

> « 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, ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, ...»

Le Gouvernement excipe à titre préliminaire de plusieurs exceptions d'irrecevabilité :

i. Sur la qualité de victime du requérant

Le Gouvernement soutient en premier lieu que le requérant n'étant, ni directement concerné par la procédure en cause, ni représentant de jure ou de facto de P.D., il n'a pas la qualité de victime au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention. Le Gouvernement fait valoir que le requérant s'est vu enjoindre en octobre 1987 de mettre fin à l'hébergement de personnes handicapées parce qu'il n'assurait pas leur entretien effectif et mettait en danger leur vie et leur santé. Dès lors il n'a plus qualité pour s'occuper de P.D. ni pour agir au nom de celui-ci.

Le requérant fait observer qu'aux termes de l'article D. 323-3-7 du code du travail il est dit que la COTOREP peut être saisie par le handicapé lui-même, par ses parents ou par les personnes qui en ont la charge effective ou qui sont ses représentants légaux. S'agissant de l'arrêté préfectoral du 13 octobre 1987, le requérant précise que cet arrêté a été jugé illégal par la cour d'appel de Bordeaux statuant en matière correctionnelle. Pour cette raison et pour d'autres, l'arrêté est devenu caduc.

La Commission constate que selon le droit interne applicable en la matière, la personne qui a la charge effective d'une personne handicapée peut saisir la COTOREP d'une demande de prestation sociale en faveur de la personne handicapée. A cet égard, elle relève qu'en

l'espèce la demande de renouvellement de la carte d'invalidité et de l'allocation compensatrice en faveur de P.D. fut présentée par le requérant auprès de la COTOREP. La Commission note également que, selon le Gouvernement, le requérant, après s'être vu enjoindre de mettre fin à l'hébergement de personnes handicapées n'avait plus la qualité pour s'occuper de P.D. ni pour agir au nom de celui-ci.

Toutefois, la Commission n'est pas appelée à se prononcer sur la question de savoir si le requérant a la qualité de "victime" au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention puisqu'en tout état de cause la requête est irrecevable pour les motifs figurant ci-dessous.

ii. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention

a) Sur l'existence d'une "contestation"

Le Gouvernement ne conteste pas que, eu égard à la jurisprudence récente établi par la Cour dans l'affaire Salesi c/ Italie (Cour eur. D.H., arrêt du 26 février 1993, série A n° 257-E), le litige porte sur des droits et obligations de caractère civil, au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. En revanche, il soutient qu'il n'y a pas de "contestation" entre le requérant et les pouvoirs publics français étant donné qu'il n'y a pas eu décision de la COTOREP sur le droit à l'allocation. Celle-ci n'a pas rejeté la demande d'allocation compensatrice car elle n'a simplement pas pu se prononcer sur une demande qui n'a pas été présentée conformément à la réglementation en vigueur. Pour que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention entre en jeu, encore faut-il qu'il y ait un acte administratif donnant naissance à une contestation. Or, cet acte administratif n'existe pas en l'espèce. En l'absence d'une décision de la COTOREP, il estime que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ne s'applique pas aux échanges entre le requérant et l'administration.

Le requérant fait valoir qu'il a bien déposé une demande à la mairie de résidence de l'intéressé conformément à la législation applicable. En outre ce dossier a été accepté par le secrétariat de mairie et il a été édité par le centre communal d'action sociale. Son dossier était complet car tout dossier incomplet est refusé. A cet égard, le requérant se réfère à une lettre du directeur départemental du travail et de l'emploi datée du 15 juillet 1992 par laquelle il lui transmettait la copie de l'avis du centre communal d'action sociale concernant sa demande d'allocation compensatrice. Une fois traité par le centre communal d'action sociale, le dossier a être envoyé à la direction départementale du travail et de l'emploi, laquelle assure le secrétariat de la COTOREP. Il estime que son dossier était complet puisque aucune demande de complément n'a été formulée. Dès lors que la COTOREP avait été saisie du dossier, elle devait le traiter.

La Commission rappelle que selon la jurisprudence de la Cour, l'esprit de la Convention commande de ne pas prendre le terme "contestation" dans une acception trop technique et qu'il convient d'en donner une définition matérielle plutôt que formelle, l'acception matérielle "contestation" impliquant simplement l'existence d'un différend (Cour eur. D.H., arrêt Le Compte, Van Leuven et De Meyere du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 20, par. 45). Par ailleurs, la contestation peut porter aussi bien "sur l'existence même d'un droit" que sur son étendue ou ses modalités d'exercice (même arrêt, p. 22, par. 49).

En l'espèce la Commission constate qu'il ressort du dossier que le requérant présenta conjointement auprès des instances administratives compétentes une demande de renouvellement de la carte d'invalidité et de l'allocation compensatrice en faveur de P.D. Pour des raisons non élucidées, la demande d'allocation compensatrice ne fut pas traitée par le service responsable qui n'y répondit pas. Le requérant présenta un recours devant la Commission régionale

d'invalidité qui a pour fonction d'exercer un contrôle de pleine juridiction recouvrant aussi bien les éléments de fait que les éléments de droit soulevés par la contestation. Cet organe se limita à déclarer qu'en l'absence de décision de la COTOREP, elle ne pouvait pas se prononcer sur la demande d'allocation compensatrice alors que précisément elle était saisie notamment de cette question.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission considère que le différend opposant le requérant à l'administration française constitue une "contestation" sur un droit ou une obligation de caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

b) Sur le caractère réel et sérieux de la "contestation"

Le Gouvernement fait valoir qu'à supposer même que la Commission considère qu'il y a en l'espèce contestation sur un droit ou une obligation de caractère civil, celle-ci ne présente pas le caractère "réel et sérieux" exigé par la jurisprudence de la Cour. En effet, le requérant n'a pas satisfait aux exigences de droit dans la formulation de sa demande à l'administration et ne démontre pas qu'il a tenté de remédier au défaut de dossier de demande d'allocation en dépit des rappels adressés par l'administration.

Le requérant fait observer qu'aucune demande de production de pièces complémentaires ne lui fut jamais adressée alors même que la réalité de sa demande ne peut être sérieusement réfutée.

La Commission estime que l'échange régulier de correspondance entretenu entre le requérant et l'administration au sujet de la demande d'allocation, son contenu ainsi que la procédure contentieuse engagée par le requérant devant la Commission régionale d'invalidité suffisent à démontrer le caractère réel et sérieux de la contestation. Quant au fait de savoir si le requérant a ou n'a pas agi avec la diligence voulue dans le cadre de la procédure, il s'agit là d'une question qui doit être prise en compte dans le cadre de l'examen du caractère raisonnable de la durée de la procédure.

iii. Sur l'observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention

a) Sur la durée de la procédure

La Commission constate tout d'abord que le point de départ de la procédure litigieuse est le 22 décembre 1989, date à laquelle le requérant présente la demande d'allocation compensatrice d'aide d'une tierce personne. Elle a pris fin le 4 juillet 1991, date à laquelle la Commission régionale d'invalidité a rejeté le recours du requérant.

La Commission rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause et à l'aide des critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement des parties et le comportement des autorités saisies de l'affaire (voir Cour eur. D.H., arrêt Vernillo du 20 février 1991, série A n° 198, p. 12, par. 30).

Le Gouvernement estime que dans cette affaire, seul le comportement du requérant est cause de la longueur de la procédure, puisqu'il n'a, à aucun moment, constitué le dossier nécessaire à la demande d'allocation. Or, bien qu'informé de la nécessité de produire un dossier et censé connaître la réglementation, le requérant n'a pas transmis aux services du Département les documents permettant de statuer sur sa demande. Par ailleurs, la COTOREP de la Gironde a statué rapidement (en trois mois) sur la demande de renouvellement de carte d'invalidité présentée par le requérant.

Le requérant ne présente aucune observation sur la durée de la procédure et se borne à dire que cela fait bientôt cinq ans que la

demande en cause a été déposée.

La Commission constate que la procédure litigieuse s'est étalée sur une période d'un an, six mois et douze jours.

Elle relève que dans le cadre de l'instruction de la demande de renouvellement de l'allocation compensatrice présentée par le requérant, P.D., hébergé par le requérant et à sa charge fut convoqué par la Commission régionale d'invalidité à quatre reprises entre décembre 1990 et juillet 1991 sans que ce dernier ni le requérant ne répondent à la convocation.

La Commission note qu'en l'espèce, le requérant n'a pas fait preuve de la diligence voulue et a ainsi concouru à prolonger la procédure.

Elle rappelle sur ce point que seules les lenteurs imputables à l'Etat peuvent amener à conclure à l'inobservation du "délai raisonnable" (Cour eur. D.H., arrêt Vernillo précité, p. 13, par. 34 et arrêt Monnet du 27 octobre 1993, série A N° 273-A, p. 12, par. 30).

Or, la Commission ne relève aucun délai important dans le déroulement de la procédure litigieuse imputable aux autorités nationales.

Eu égard à l'ensemble de circonstances de l'affaire et notamment à l'attitude du requérant, la Commission estime que la durée de la procédure en cause n'est pas excessive au regard de la notion de délai raisonnable précisée à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il s'ensuit que ce grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

b) Sur l'accès à un tribunal

Le Gouvernement fait valoir qu'en l'absence de contestation juridique, la Commission régionale d'invalidité saisie par le requérant, n'a pu que décliner sa compétence de se prononcer sur la requête du requérant. En outre, la Commission régionale est une "juridiction" qui suit une procédure contradictoire, prescrit tout examen et enquête qu'elle juge utiles, ses décisions comportent obligatoirement des motifs et un dispositif et sont susceptibles d'appel.

Le requérant ne présente aucune observation sur ce point.

La Commission constate que contre la décision de la COTOREP du 27 mars 1990, le requérant a pu saisir la Commission régionale d'invalidité en tant que juridiction compétente en matière de contentieux technique de la sécurité sociale d'un recours juridictionnel. La Commission régionale a rendu son jugement au terme d'une procédure contradictoire à laquelle le requérant au nom de P.D. a pris part. La Commission note que la décision de la Commission régionale d'invalidité aurait pu faire l'objet d'appel auprès de la Commission nationale technique. Ces deux juridictions spécialisées suivent une procédure contradictoire au cours de laquelle les parties peuvent présenter leurs allégations et les décisions prises sont motivées en droit. Enfin la décision de la Commission nationale technique peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la chambre sociale de la Cour de Cassation.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que le fait que le requérant n'ait pas eu gain de cause devant la Commission régionale n'équivaut pas à un refus d'accès aux tribunaux. Il s'ensuit que sous ce rapport, la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire
de la Deuxième Chambre

(K. ROGGE)

Le Président
de la Deuxième Chambre

(S. TRECHSEL)