
CEDH - 30 septembre 2003 (Extraits)*

Sécurité sociale - Allocation aux adultes handicapés - Discrimination - Origine nationale - Situation comparable - Justification objective et raisonnable - Biens - Droits et obligations de caractère civil - Délai raisonnable - Procédure administrative.

Article 6 applicable - Violation de l'art. 14 et P1-1 - Non-violation de l'art. 6-1 - Dommage matériel - Préjudice moral - Réparation pécuniaire - Remboursement partiel des frais et dépens.

En cause de : Koua Poirrez c./ France

La Cour (...)

EN DROIT

(...)

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 1^{er} DU PROTOCOLE N° 1

32. Le requérant se plaint d'une violation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1, dispositions libellées comme suit :

Article 14

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

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 États 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».

A. Applicabilité de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1

1. Thèses défendues devant la Cour

(...)

2. Appréciation de la Cour

36. La Cour rappelle que l'article 14 complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles. Il n'a pas d'existence indépendante puisqu'il vaut uniquement pour « la jouissance des droits et libertés » qu'elles garantissent. Certes, il peut entrer en jeu même sans un manquement à leurs exigences et, dans cette mesure, possède une portée autonome, mais il ne saurait trouver à s'appliquer si les faits du litige ne tombent pas sous l'empire

de l'une au moins desdites clauses (arrêts *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni* du 28 mai 1985, série A n° 94, p. 35, § 71, et *Inze c. Autriche* du 28 octobre 1987, série A n° 126, p. 17, § 36).

37. La Cour rappelle également qu'elle a déjà jugé que le droit à une allocation d'urgence - dans la mesure où il est prévu par la législation applicable - est un droit patrimonial au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 et que, par conséquent, cette disposition s'applique sans qu'il faille se fonder uniquement sur le lien qui existe entre l'attribution de l'allocation d'urgence et l'obligation de payer « des impôts ou autres contributions » (*Gaygusuz*, précité, § 41). À cet égard, la Cour considère que le fait que, dans cette affaire, le requérant avait bien payé des contributions, et que ce paiement lui ouvrait le droit à l'attribution de l'allocation d'urgence (même arrêt, § 39), n'implique pas, *a contrario*, qu'une prestation sociale non contributive, telle que l'A.A.H., ne fonderait pas elle aussi un droit patrimonial au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1.

38. En l'espèce, il n'est pas contesté que le requérant s'est vu reconnaître un taux d'incapacité de 80 % et attribuer une carte d'invalidité. Sa demande en vue de l'obtention de l'allocation d'adulte handicapé fut rejetée aux seuls motifs qu'il n'était ni de nationalité française, ni ressortissant d'un pays signataire d'une convention de réciprocité en matière d'attribution de l'A.A.H.

Partant, la Cour constate que l'allocation pouvait être allouée tant aux Français qu'aux ressortissants d'un pays ayant signé une convention de réciprocité avec la France à cette fin.

39. De l'avis de la Cour, le fait que le pays d'origine du requérant n'a pas signé une telle convention, alors même que le requérant s'était vu attribuer une carte d'invalidité, qu'il résidait en France, qu'il était fils adoptif d'un citoyen français résidant et travaillant en France et, enfin, qu'il avait préalablement bénéficié du revenu minimum d'insertion, ne saurait justifier, en soi, le refus de l'allocation litigieuse. S'agissant en outre d'une allocation destinée à une personne souffrant d'un handicap, la Cour renvoie également, à titre indicatif, au texte de la recommandation du Comité des Ministres n° R (92) 6, adoptée le 9 avril 1992 (paragraphe 27 ci-dessus) qui vise à la mise en place d'une politique et de mesures adaptées pour les personnes handicapées, ainsi

qu'aux conclusions du Comité européen des Droits sociaux (paragraphe 29 ci-dessus).

40. En outre, la Cour constate que le critère de nationalité pour l'octroi de cette allocation fut supprimé par la loi du 11 mai 1998. L'A.A.H. est donc attribuée sans distinction fondée sur la nationalité depuis la promulgation de cette loi. Le requérant en a d'ailleurs bénéficié pour une période qui court à compter du mois de juin 1998, soit immédiatement après la promulgation de la loi.

41. La Cour considère en définitive que l'exclusion du requérant du bénéfice de l'A.A.H. avant le mois de juin 1998 s'est fondée sur des critères, la nationalité française ou le fait d'être ressortissant d'un pays ayant conclu avec la France une convention de réciprocité relative à cette allocation, qui constituent une distinction relevant des dispositions de l'article 14 de la Convention.

42. Compte tenu de tout ce qui précède, la Cour estime que le requérant bénéficiait d'un droit patrimonial au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 et que l'article 14 de la Convention est également applicable en l'espèce.

B. Observation de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1

1. Thèses défendues devant la Cour

(...)

2. Appréciation de la Cour

46. Selon la jurisprudence de la Cour, une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14 si elle « manque de justification objective et raisonnable », c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'y a pas de « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». Par ailleurs, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir notamment *Gaygusuz*, précité, § 42, *Larkos c. Chypre* [GC], n° 29515/95, § 29, CEDH 1999-I et *Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, CEDH 2000-IV, § 40). Toutefois, seules des considérations très fortes peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité (*Gaygusuz*, précité, § 42).

47. En l'espèce, la Cour constate d'abord que le requérant a légalement séjourné en France, où il a bénéficié du revenu minimum d'insertion, lequel n'est pas soumis à la condition de nationalité. Elle rappelle que le refus des autorités internes de lui accorder l'allocation litigieuse reposait exclusivement sur le constat qu'il ne possédait pas la nationalité appropriée, condition d'attribution posée par l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale applicable au moment des faits.

48. Par ailleurs, il n'est pas établi, ni même allégué, que le requérant ne remplissait pas les autres conditions légales pour l'attribution de la prestation sociale en question. Sur ce point, la Cour ne peut d'ailleurs que constater que le requérant a effectivement bénéficié de l'A.A.H. après que la loi du 11 mai 1998 eut supprimé la condition de nationalité.

Il se trouvait donc dans une situation analogue à celle des ressortissants français ou de pays ayant signé une convention de réciprocité quant à son droit à l'obtention de cette prestation. La Cour relève que la Cour de cassation considère également que le refus d'attribution de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité au titulaire d'une pension d'invalidité du régime français, résidant en France, refus uniquement fondé sur sa nationalité étrangère, viole les articles 14 de la Convention et 1^{er} du Protocole n° 1 (paragraphe 26 ci-dessus).

49. Dès lors, les arguments avancés par le gouvernement défendeur ne sauraient convaincre la Cour. La différence de traitement, en ce qui concerne le bénéfice des prestations sociales, entre les ressortissants français ou de pays ayant signé une convention de réciprocité et les autres étrangers ne reposait sur aucune « justification objective et raisonnable » (voir, *a contrario*, *Moustaquim c. Belgique*, arrêt du 18 février 1991, série A n° 193, p. 20, § 49). Même si, à l'époque des faits, la France n'était pas liée par des accords de réciprocité avec la Côte d'Ivoire, elle s'est engagée, en ratifiant la Convention, à reconnaître « à toute personne relevant de [sa] juridiction », ce qui était sans aucun doute possible le cas du requérant, les droits et libertés définis au titre I de la Convention (*Gaygusuz*, précité, § 51).

50. Partant, il y a eu méconnaissance de l'article 14 de la Convention combiné avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

51. Le requérant estime que la procédure ne s'est pas déroulée dans un délai raisonnable, comme l'eût voulu l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente en l'espèce est libellée comme suit :

« 1. 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. (...) »

1. Thèses défendues devant la Cour

(...)

2. Appréciation de la Cour

56. Concernant l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention, la Cour renvoie à son constat selon lequel le requérant bénéficiait d'un droit à l'A.A.H., droit patrimonial au sens de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 (paragraphe 42 ci-dessus). Partant, la Cour conclut au « caractère civil » de celui-ci. En outre, il ne saurait être contesté que ce « droit » patrimonial faisait l'objet d'une « contestation » devant les juridictions internes (voir également l'arrêt *Mennitto c. Italie* [GC], n° 33804/96, §§ 23 et suiv., CEDH 2000-X).

57. L'article 6 § 1 trouve donc à s'appliquer en l'espèce.

58. La Cour constate que la période à considérer a débuté le 13 juin 1990 avec la saisine de la commission de recours amiable et s'est achevée le 22 janvier 1998 avec l'arrêt de la Cour de cassation. Elle a donc duré sept ans, sept mois et neuf jours, pour trois degrés de juridiction.

59. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances

de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt *Frydlender c. France* [GC], n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

60. Elle considère, avec le Gouvernement, que la présente affaire présentait un certain degré de complexité.

61. Quant au comportement des parties, la Cour considère que l'on ne saurait reprocher au requérant d'avoir pleinement tiré parti des voies de recours qui lui étaient ouvertes. S'agissant des autorités internes, elle ne relève aucune période d'inactivité significative qui leur serait imputable. La Cour rappelle en outre que la durée de la procédure devant la CJCE, à savoir plus de dix-huit mois en l'espèce, n'a pas à être prise en compte (*Pafitis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 février 1998, *Recueil* 1998-I, p. 459, § 95).

62. Enfin, l'enjeu financier de la procédure, bien qu'important, n'est cependant pas déterminant en l'espèce, le requérant ayant bénéficié du R.M.I. à partir du 17 décembre 1991 (paragraphe 17 ci-dessus).

63. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la durée de la procédure n'a pas excédé le « *délai raisonnable* » prévu à l'article 6 § 1 de la Convention.

64. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

65. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable ».

A. Dommage

66. Le requérant sollicite une somme de 184 000 francs français (FRF), soit 28 050 euros (EUR), au titre du préjudice matériel en raison de la différence de montant entre le R.M.I et l'A.A.H. entre 1990 et 1998. En outre, il réclame une somme de 500 000 FRF, soit 76 224 EUR, au titre du préjudice moral pour non-reconnaissance de la nationalité française, plus 200 000 FRF, soit 30 489 EUR, pour résistance de l'État français et 100 000 FRF, soit 15 244 EUR, pour la longueur de la procédure.

67. M. Bernard Poirrez, tiers intervenant, demande une somme de 400 000 FRF, soit 60 979 EUR, au titre d'un préjudice moral distinct de celui de son fils, ainsi que 100 000 FRF, soit 15 244 EUR, pour la longueur de la procédure.

68. Le Gouvernement considère notamment que le requérant ne peut réclamer une indemnisation en raison du refus de lui octroyer la nationalité française, qu'il n'est en outre plus victime depuis l'adoption de la loi de 1998 et qu'en tout état de cause un constat de violation de l'article

14 de la Convention et de l'article 1^{er} du Protocole n° 1 ne donnerait droit à aucune indemnisation.

Concernant le grief tiré de la durée de la procédure, il estime, au regard des sommes réclamées à ce titre et au titre des frais et dépens, qu'une somme de 40 000 FRF, soit 6 079,96 EUR, constituerait une satisfaction équitable appropriée.

Enfin, le Gouvernement considère que M. Bernard Poirrez ne peut revendiquer une quelconque indemnisation au titre de l'article 41 puisqu'il n'a pas la qualité de requérant.

69. La Cour rappelle tout d'abord que les articles 36 § 2 de la Convention et 61 § 3 du règlement permettent notamment au président de la Cour d'inviter toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences. M. Bernard Poirrez a bénéficié d'une telle autorisation, laquelle ne saurait octroyer que la qualité de tiers intervenant et non celle de requérant, ainsi que cela ressort du texte même des dispositions précitées.

70. Concernant le requérant, la Cour rappelle que le grief tiré du refus d'octroi de la nationalité française fut rejeté par sa décision partielle de la Cour du 13 mars 2001. Partant, aucune satisfaction équitable ne saurait être accordée à ce titre.

Pour le reste, sans vouloir spéculer sur le montant de l'A.A.H. et la date à laquelle l'intéressé aurait pu y prétendre, la Cour doit néanmoins tenir compte du fait qu'il a subi un tort moral et matériel certain. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, elle lui accorde 20 000 EUR tous chefs de préjudice confondus.

B. Frais et dépens

71. Le requérant demande une somme de 40 000 FRF H.T., soit 6 079,96 EUR, au titre des frais et dépens, compte tenu de « *l'ampleur des recherches et la dilution des procédures dans le temps* ».

72. Le Gouvernement ne se prononce pas directement, sa proposition englobant les prétentions du requérant au titre de son grief tiré de l'article 6 et des frais (paragraphe 68 ci-dessus).

73. Lorsque la Cour constate une violation de la Convention, elle peut accorder à un requérant le paiement non seulement de ses frais et dépens devant les organes de la Convention, mais aussi de ceux qu'il a engagés devant les juridictions nationales pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation (voir, notamment, *Hertel c. Suisse*, arrêt du 25 août 1998, *Recueil* 1998-VI, p. 2334, § 63). Pour ce qui est des frais et dépens devant la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux (voir, par exemple, *Kress c. France* [GC], n° 39594/98, § 102, CEDH 2001-VI).

74. En l'espèce, la Cour constate que les sommes réclamées par le requérant au titre des dépens sont manifestement excessives et, en tout état de cause, ne sont pas ventilées, ce qui interdit de savoir dans quelle mesure elles auraient été destinées à couvrir les frais engagés pour prévenir ou faire corriger les seules violations constatées par la Cour. Cela

étant, au vu des diligences écrites et orales manifestement accomplies par son avocat, la Cour lui accorde 3 000 EUR de ce chef.

C. Intérêts moratoires

75. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, à l'unanimité, les exceptions préliminaires du Gouvernement ;

2. *Dit*, par 6 voix contre 1, qu'il y a eu violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1 ;

3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;

4. *Dit*, à l'unanimité,

a) que l'État défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 20 000 EUR (vingt mille euros) tous préjudices confondus, outre 3 000 EUR (trois mille euros) au titre des frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

Rejette, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Siège : MM.A.B. Baka, président, J.-P. Costa, Gaukur Jorundsson, L. Loucaides, C. Birsan, M. Ugrekhidze, M^{me}A. Mularoni, juges,

[Publié dans le « Journal du Droit des Jeunes » n° 228, octobre 2003, p. 23]