



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE SALESI c. ITALIE

(Requête n°13023/87)

ARRÊT

STRASBOURG

26 février 1993

En l'affaire Salesi c. Italie*,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 (art. 43) de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ("la Convention")** et aux clauses pertinentes de son règlement, en une chambre composée des juges dont le nom suit:

MM. R. BERNHARDT, *président*,

Thór VILHJÁLMSSON,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

C. RUSSO,

N. VALTICOS,

S.K. MARTENS,

Mme E. PALM,

M. F. BIGI,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 septembre 1992 et 2 février 1993,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 13 avril 1992, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 13023/87) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet État, Mme Enrica Salesi, avait saisi la Commission le 12 juin 1987 en vertu de l'article 25 (art. 25). Désignée devant celle-ci par les initiales "E.S.", l'intéressée a ultérieurement consenti à la divulgation de son identité.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration italienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

* L'affaire porte le n° 11/1992/356/430. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, la requérante a manifesté le désir de participer à l'instance et a désigné son conseil (article 30).

3. Le 25 avril 1992, le président de la Cour a estimé qu'il y avait lieu de confier à une chambre unique, en vertu de l'article 21 par. 6 du règlement et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'examen de la présente cause et des affaires Pizzetti, De Micheli, F.M., Trevisan, Billi et Messina c. Italie*.

4. La chambre à constituer de la sorte comprenait de plein droit M. C. Russo, juge élu de nationalité italienne (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le même jour, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. Thór Vilhjálmsson, M. F. Matscher, M. L.-E. Pettiti, M. N. Valticos, M. S.K. Martens, Mme E. Palm et M. F. Bigi, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

5. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier adjoint l'agent du gouvernement italien ("le Gouvernement"), le délégué de la Commission et l'avocat de la requérante au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire de la requérante le 17 juillet 1992. Par une lettre du 23 juillet, le Gouvernement a déclaré se référer aux observations déposées par lui devant la Commission. Le 13 août, un adjoint au secrétaire de celle-ci a informé le greffier que le délégué s'exprimerait de vive voix.

6. Le 3 septembre, la Commission a produit le dossier de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

7. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier - qui avait autorisé la requérante à employer la langue italienne (article 27 par. 3 du règlement) -, les débats se sont déroulés en public le 21 septembre 1992, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire. M. R. Bernhardt, vice-président, a remplacé M. Ryssdal, empêché (article 21 par. 5, second alinéa, du règlement).

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. G. RAIMONDI, magistrat détaché

au Service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, *coagent,*

B. CAPPONI, magistrat détaché

au ministère de la Justice, *conseil;*

* Affaires nos 8/1992/353/427 à 10/1992/355/429 et 12/1992/357/431 à 14/1992/359/433.

- pour la Commission

M. G. SPERDUTI,

délégué;

- pour la requérante

Me G. ANGELOZZI, avocat,

conseil.

La Cour les a entendus en leurs déclarations et plaidoiries, ainsi qu'en leurs réponses à sa question.

Le 2 octobre 1992 est parvenu au greffe un complément de réponse du Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. Mme Enrica Salesi habite Pomezia (province de Rome). En application de l'article 31 par. 1 (art. 31-1) de la Convention, la Commission a constaté les faits suivants (paragraphe 15-17 de son rapport):

"15. Le 28 février 1986, la requérante assigna le ministre de l'Intérieur devant le juge d'instance (pretore) de Rome"

en sollicitant une allocation mensuelle d'invalidité que les services de la sécurité sociale du Latium lui avaient refusée.

"16. L'instruction débuta à l'audience du 21 mai 1986, date à laquelle le juge d'instance ordonna l'accomplissement d'une expertise médicale. L'expert désigné prêta serment à l'audience du 17 juin 1986 et, à l'issue de l'audience du 2 décembre 1986, le juge d'instance condamna le ministre de l'Intérieur au paiement de l'allocation requise. Le texte de la décision fut déposé au greffe le 16 décembre 1986.

17. Le 21 avril 1987, le ministre de l'Intérieur interjeta appel de cette décision et, le 5 mai 1987, le président du tribunal de Rome fixa l'audience devant la chambre compétente du tribunal au 24 mai 1989. A cette date, le tribunal de Rome rejeta l'appel et confirma la décision attaquée."

9. D'après les renseignements fournis à la Cour par la requérante, le jugement fut déposé au greffe le 27 janvier 1990; le ministre se pourvut en cassation le 20 juillet, mais la Cour suprême repoussa le recours par un arrêt du 5 juin 1991, déposé au greffe le 10 mars 1992.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

10. La demande de la requérante se fondait sur la loi n° 118 du 30 mars 1971 (loi n° 118/71), prise en exécution de l'article 38 de la Constitution italienne aux termes duquel:

"Tout citoyen inapte au travail et dépourvu des moyens élémentaires d'existence a droit aux moyens de subsistance et à l'assistance sociale.

(...)

L'accomplissement des tâches prévues dans le présent article incombe aux organismes et institutions établis ou secondés par l'État.

(...)"

11. D'après l'article 13 de la loi n° 118/71, l'État octroie une allocation mensuelle (assegno mensile) d'invalidité aux mutilés et aux invalides civils âgés de dix-huit à soixante-quatre ans chez qui on a constaté une incapacité au travail de plus de deux tiers et qui se trouvent en état d'indigence.

12. S'agissant d'une prestation d'assistance sociale obligatoire, les litiges relatifs à l'existence d'un droit à cette allocation relèvent de la compétence du pretore agissant à titre de juge du travail et le déroulement du procès obéit aux dispositions édictées en matière de contentieux du travail (articles 442 et 444 du code de procédure civile).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

13. L'intéressée a saisi la Commission le 12 juin 1987. Elle se plaignait de la durée de la procédure engagée par elle et invoquait l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

14. La Commission a retenu la requête (n° 13023/87) le 2 juillet 1990. Dans son rapport du 20 février 1992 (article 31) (art. 31), elle relève, par treize voix contre huit, une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Le texte intégral de son avis et des deux opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

15. À l'audience, le Gouvernement a invité la Cour à dire "qu'il n'y a pas eu violation de la Convention dans la présente affaire".

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 257-E de la série A des publications de la Cour), mais on peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 PAR. 1 (art. 6-1)

16. La requérante dénonce la durée de la procédure qu'elle a engagée contre l'État devant des juridictions civiles. Elle allègue une violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, aux termes duquel

"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 (...)"

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

17. Requérante et Commission s'accordent à estimer ce texte applicable en l'espèce.

18. Le Gouvernement soutient la thèse contraire car selon lui l'affaire ne comporte que des aspects de droit public. D'abord, le droit revendiqué trouverait son fondement dans une loi ordinaire et non dans un contrat de travail. Ensuite, la matière relèverait de la seule puissance publique, l'État prenant entièrement à sa charge le financement du régime. Enfin, le bénéfice des allocations d'invalidité en cause ne dépendrait pas du versement de cotisations.

19. En l'espèce, la Cour se trouve à nouveau placée devant la question de l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) au contentieux de la sécurité sociale. Elle l'avait déjà rencontrée dans les affaires *Feldbrugge c. Pays-Bas* et *Deumeland c. Allemagne*, sur lesquelles elle statua le 29 mai 1986 (série A nos 99 et 100). Elle avait constaté alors, entre les États membres du Conseil de l'Europe, une grande diversité quant à la manière dont leur législation et leur pratique conçoivent la nature du droit aux prestations d'assurance sociale. Néanmoins, l'évolution juridique amorcée par ces arrêts et le principe de l'égalité de traitement permettent d'estimer que l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) constitue aujourd'hui la règle dans le domaine de l'assurance sociale.

Toutefois, la question se pose ici sur le terrain de l'aide sociale et non, comme dans les affaires précitées, de l'assurance sociale. Il existe certes des différences entre les deux, mais on ne saurait les tenir pour fondamentales au stade actuel du développement du droit de la sécurité sociale. Cela justifie de suivre, pour le droit aux allocations d'aide sociale, l'opinion qui se dégage desdits arrêts quant à la qualification du droit aux prestations d'assurance sociale, à savoir que l'intervention étatique ne suffit pas à établir l'inapplicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

Comme dans les deux causes susmentionnées, d'autres considérations militent en l'occurrence pour la conclusion opposée. La plus importante d'entre elles réside dans la circonstance que malgré les aspects de droit public signalés par le Gouvernement, Mme Salesi ne se voyait pas concernée dans ses rapports avec l'administration en tant que telle, usant de prérogatives discrétionnaires; atteinte dans ses moyens d'existence, elle invoquait un droit subjectif de caractère patrimonial, résultant des règles précises d'une loi donnant effet à la Constitution (paragraphe 10 ci-dessus).

La protection de ce droit fondamental se trouve du reste organisée de telle sorte qu'au stade judiciaire, les litiges le concernant ressortissent à la compétence de la juridiction ordinaire, le juge du travail (*pretore del lavoro*).

En résumé, la Cour ne discerne aucune raison convaincante de distinguer entre le droit de Mme Salesi aux prestations d'aide sociale et les droits aux prestations d'assurance sociale dont se prévalaient Mme Feldbrugge et M. Deumeland.

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique donc en l'espèce.

B. Sur l'observation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1)

20. Reste à savoir s'il y a eu ou non dépassement du "délai raisonnable".

Requérante et Commission répondent par l'affirmative, le Gouvernement par la négative.

21. La période à considérer a commencé le 28 février 1986, avec l'assignation du ministre de l'Intérieur devant le juge d'instance de Rome, pour s'achever le 10 mars 1992, date du dépôt de l'arrêt de la Cour de cassation (voir en dernier lieu l'arrêt Salerno c. Italie du 12 octobre 1992, série A n° 245-D, p. 55, par. 18). Elle s'étend donc sur un peu plus de six ans.

22. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie à l'aide des critères qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour et suivant les circonstances de l'espèce, lesquelles commandent en l'occurrence une évaluation globale.

23. Le Gouvernement excipe du comportement de la requérante. Elle n'aurait à aucun moment réclamé un traitement plus rapide de sa cause; en négligeant en outre de notifier le jugement du 24 mai 1989 au ministre de l'Intérieur, elle l'aurait empêché de se pourvoir en cassation dans le délai "court" de soixante jours (arrêt Cesarini c. Italie du 12 octobre 1992, série A n° 245-B, p. 25, par. 11). A quoi s'ajouterait la surcharge de travail du tribunal de Rome.

24. La Cour relève d'abord, avec la Commission et l'intéressée, que l'affaire n'était pas complexe et que l'attitude de Mme Salesi n'a pas substantiellement contribué à la durée de la procédure. Celle-ci se déroula à un rythme normal devant le *pretore*, mais non par la suite. En effet,

l'instance d'appel demeura en sommeil plus de deux ans: le 5 mai 1987, le président du tribunal fixa au 24 mai 1989 la date de l'audience devant la chambre compétente. On comprend mal, de surcroît, qu'il ait fallu plus de huit et dix mois, respectivement, pour connaître, par leur dépôt au greffe, les motifs du jugement dudit tribunal et de l'arrêt de la Cour de cassation. Quant à l'argument tiré de l'encombrement du rôle de la juridiction d'appel, il ne faut pas oublier que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) astreint les États contractants à organiser leur système judiciaire de manière à permettre à leurs cours et tribunaux de remplir chacune de ses exigences (voir, parmi beaucoup d'autres, l'arrêt Tusa c. Italie du 27 février 1992, série A n° 231-D, p. 41, par. 17).

25. Dès lors, et eu égard à l'enjeu du litige pour la requérante, la Cour ne saurait estimer "raisonnable" le laps de temps écoulé en l'espèce.

Il y a donc eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 (art. 50)

26. D'après l'article 50 (art. 50),

"Si la décision de la Cour déclare qu'une décision prise ou une mesure ordonnée par une autorité judiciaire ou toute autre autorité d'une Partie Contractante se trouve entièrement ou partiellement en opposition avec des obligations découlant de la (...) Convention, et si le droit interne de ladite Partie ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de cette décision ou de cette mesure, la décision de la Cour accorde, s'il y a lieu, à la partie lésée une satisfaction équitable."

A. Dommage

27. Mme Salesi revendique d'abord 7 000 000 liras italiennes pour dommage matériel et 4 000 000 pour tort moral.

Selon le Gouvernement, elle n'a subi aucun préjudice matériel: elle aurait pu solliciter l'exécution du jugement de première instance et de plus elle a obtenu la reconnaissance du droit à l'allocation litigieuse ainsi qu'aux arriérés réévalués et majorés des intérêts légaux.

Quant au tort moral, le simple constat d'une violation fournirait en soi, le cas échéant, une satisfaction équitable suffisante aux fins de l'article 50 (art. 50).

28. Avec le délégué de la Commission, la Cour considère que l'intéressée a éprouvé un préjudice certain et que ses demandes n'ont rien d'excessif, en conséquence de quoi elle les accueille.

B. Frais et dépens

29. Mme Salesi réclame aussi 7 140 000 liras pour ses frais et dépens relatifs à la procédure suivie devant les organes de la Convention.

En l'absence d'objections de la part du Gouvernement, la Cour accorde en entier le montant revendiqué.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITE,

1. Dit que l'article 6 (art. 6) s'applique en l'espèce et a été violé;
2. Dit que l'État défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois, 11 000 000 (onze millions) liras italiennes pour dommage et 7 140 000 (sept millions cent quarante mille) pour frais et dépens.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 26 février 1993.

Rudolf BERNHARDT
Président

Marc-André EISSEN
Greffier