



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE VENDITTELLI c. ITALIE

(Requête n° 14804/89)

ARRÊT

STRASBOURG

18 juillet 1994

En l'affaire Vendittelli 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. RYSSDAL, *président*,

Thór VILHJÁLMSSON,

L.-E. PETTITI,

B. WALSH,

C. RUSSO,

A. SPIELMANN,

Mme E. PALM,

MM. A.N. LOIZOU,

G. MIFSUD BONNICI,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 24 février et 21 juin 1994,

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 12 juillet 1993, 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° 14804/89) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Manlio Vendittelli, avait saisi la Commission le 11 janvier 1989 en vertu de l'article 25 (art. 25).

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'Etat défendeur aux exigences des articles 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention et 1 du Protocole n° 1 (P1-1).

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

* Note du greffier: l'affaire porte le n° 24/1993/419/498. 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.

3. La chambre à constituer 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 25 août 1993, celui-ci a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir M. Thór Vilhjálmsson, M. L.-E. Pettiti, M. A. Spielmann, M. J. De Meyer, Mme E. Palm, M. A.N. Loizou et M. G. Mifsud Bonnici, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43). Par la suite M. B. Walsh, suppléant, a remplacé M. De Meyer, empêché (articles 22 par. 1 et 24 par. 1 du règlement).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement italien ("le Gouvernement"), l'avocat du requérant et le délégué de la Commission 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 du Gouvernement le 8 décembre 1993. Par une lettre du 7 octobre 1993, l'avocat du requérant avait renoncé à en présenter un. Le délégué de la Commission n'a pas formulé d'observations écrites.

5. Le 10 novembre 1993, la Commission a produit le dossier de la procédure suivie devant elle; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier - qui avait autorisé le requérant à employer la langue italienne (article 27 par. 3 du règlement) -, les débats se sont déroulés en public le 21 février 1994, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. G. RAIMONDI, magistrat détaché
au service du contentieux diplomatique du ministère des
Affaires étrangères, *coagent*,

E. SELVAGGI, directeur des droits de l'homme,
direction générale des affaires pénales du ministère de la
Justice, *conseil*;

- pour la Commission

M. S. TRECHSEL, *délégué*;

- pour le requérant

Me A. SINAGRA, avocat, *conseil*.

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

7. Par des lettres des 10 et 14 mars 1994, le Gouvernement a fourni des renseignements complémentaires.

EN FAIT

8. M. Manlio Vendittelli, architecte, habite Rome.

9. Le 19 mai 1986, la police urbaine (vigili urbani) de Rome apposa des scellés sur son appartement au motif qu'il aurait contrevenu aux règles d'urbanisme en vigueur.

10. Le 20 mai 1986, le juge d'instance (pretore) de Rome confirma la mise sous séquestre (sequestro) et des poursuites pénales s'ouvrirent contre le requérant. Celui-ci présenta trois demandes de mainlevée le 30 mai 1986 et les 5 et 26 juin 1987, mais elles furent rejetées les 12 juin 1986 et 9 juillet 1987 pour des raisons d'ordre préventif et de sauvegarde des preuves (per fini preventivi e cautelari).

11. Le 25 juillet 1987, l'intéressé sollicita la fixation d'une audience à bref délai, invoquant le préjudice que lui causait l'impossibilité de jouir de son bien. Fixés d'abord au 17 novembre 1987, les débats furent reportés au 15 décembre 1987.

Par un jugement du même jour, déposé au greffe le 30 décembre 1987 et notifié le 1er décembre 1988, le juge d'instance condamna M. Vendittelli, présent au prononcé, à vingt jours d'emprisonnement et dix millions de liras d'amende, avec sursis et sans mention au casier judiciaire, pour avoir exécuté chez lui des travaux sans l'autorisation du maire (concessione edilizia).

12. Ayant interjeté appel dans les trois jours du prononcé, le requérant présenta son mémoire le 10 décembre 1988, la notification faisant courir le délai de vingt jours pour la présentation des motifs. Le procès devant la cour d'appel de Rome débuta le 2 mai 1989. Il fut ajourné les 8 janvier et 27 mars 1990: la première fois à la demande de M. Vendittelli, à qui son médecin avait prescrit un repos de cinq jours, la seconde en raison d'un empêchement de son conseil. Entre-temps, le 13 janvier 1990, l'avocat avait déjà réclamé la reprise des débats.

13. Par un arrêt du 4 juillet 1990, déposé au greffe le même jour et devenu définitif, donc exécutoire, le 30 octobre 1990, la cour d'appel constata l'extinction du délit et de l'action pénale par l'effet d'un décret présidentiel d'amnistie promulgué le 12 avril 1990. Elle n'ordonna cependant pas la mainlevée du séquestre. L'arrêt ne fut pas non plus notifié à l'intéressé, qui dut s'en procurer une copie au greffe le 5 décembre 1990. Dans l'intervalle, par une lettre du 19 juillet 1990, M. Vendittelli avait demandé la fixation d'une audience.

14. Le 19 novembre 1990, le dossier fut expédié au juge d'instance pour archivage. Par une lettre du 10 décembre 1990, adressée au président de la cour d'appel de Rome mais transmise le 17 au tribunal d'instance (pretura), le requérant sollicita derechef la mainlevée du séquestre. Il se plaignait du mauvais état dans lequel se trouvait son appartement.

15. Dès le 17 décembre, le greffier du tribunal communiqua le dossier au juge d'instance pour exécution de l'arrêt, c'est-à-dire la levée du séquestre. Le 31 janvier 1991, ledit magistrat se déclara incompétent et ordonna le retour des actes à la cour d'appel.

16. Ils y parvinrent le lendemain. Le greffe central de la cour d'appelregistra l'incident d'exécution (incidente di esecuzione) puis, le 11 février 1991, envoya le dossier au greffe de la deuxième chambre pénale. Les 10 avril et 9 mai 1991, M. Vendittelli réclama encore la mainlevée du séquestre.

17. Par une ordonnance du 17 mai 1991, déposée le 21 mai, transmise le 23 mai à la mairie de Rome "pour l'exécution de ce qui y était ordonné" et notifiée au requérant le 3 juin, la cour d'appel de Rome accueillit la demande de l'intéressé et nota aussi qu'une autorisation du maire était intervenue entre-temps.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

18. M. Vendittelli a saisi la Commission le 11 janvier 1989. Il se plaignait de la longueur des poursuites pénales dirigées contre lui (article 6 par. 1 de la Convention) (art. 6-1) ainsi que d'une atteinte à son droit au respect de ses biens, résultant de la durée de la procédure et du maintien du séquestre de son appartement après l'arrêt de la cour d'appel de Rome, rendu le 4 juillet 1990 (article 1 du Protocole n° 1) (P1-1).

19. La Commission a retenu la requête (n° 14804/89) le 14 octobre 1992. Dans son rapport du 31 mars 1993 (article 31) (art. 31), elle exprime à l'unanimité l'opinion:

- qu'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention en raison de la durée excessive de la procédure;
- qu'il ne s'impose pas de statuer sur le grief tiré de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) et relatif à la durée de la procédure;
- qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) à cause du maintien des scellés après l'arrêt de la cour d'appel.

Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt*.

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 293-A de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

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

20. D'après le requérant, la durée de la procédure pénale engagée contre lui a méconnu l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, ainsi libellé:

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) dans un délai raisonnable, par un tribunal (...) qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)"

Le Gouvernement s'oppose à cette thèse, tandis que la Commission y souscrit.

21. La période à considérer a commencé le 20 mai 1986, avec la décision du juge d'instance de Rome qui confirmait l'apposition des scellés sur l'appartement de M. Vendittelli (paragraphe 10 ci-dessus). Elle a pris fin le 30 octobre 1990, quand la décision de la cour d'appel de Rome devint définitive (paragraphe 13 ci-dessus - en dernier lieu, mutatis mutandis, l'arrêt Raimondo c. Italie du 22 février 1994, série A n° 281-A, p. 20, par. 42). Elle s'étend donc sur quatre ans, cinq mois et dix jours.

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 affirme que la durée de la procédure devant les deux juridictions concernées ne saurait passer pour excessive. Il reproche au requérant d'avoir, en première instance, demandé la mainlevée des scellés plutôt qu'un traitement plus rapide de sa cause (paragraphe 10 ci-dessus) et, en appel, sollicité par deux fois le renvoi des audiences (paragraphe 12 ci-dessus).

24. Selon M. Vendittelli, les empêchements qui provoquèrent la remise des débats en appel (paragraphe 12 ci-dessus) étaient justifiés et légitimes et ils ne retardèrent la procédure que de quelques jours. Les autorités judiciaires attendirent onze mois et quinze jours pour notifier la décision du tribunal d'instance (paragraphe 11 ci-dessus) et ne signifèrent pas celle de la cour d'appel du 4 juillet 1990 (paragraphe 13 ci-dessus).

25. La Cour rappelle que seules des lenteurs imputables à l'Etat peuvent amener à constater un dépassement du "délai raisonnable" (voir, entre autres, l'arrêt Monnet c. France du 27 octobre 1993, série A n° 273-A, p. 12, par. 30).

26. Avec la Commission, elle constate d'abord que l'affaire ne revêtait aucune complexité spéciale.

27. Elle estime ensuite que M. Vendittelli porte une certaine responsabilité dans la prolongation de l'instance devant la cour d'appel: bien que légitimes, les deux renvois sollicités (paragraphe 12 ci-dessus) causèrent un retard d'environ six mois, lequel, dans une procédure de quatorze mois, se révèle assez important; ils permirent d'ailleurs au condamné de bénéficier du décret d'amnistie.

28. Quant au comportement des autorités, la Cour relève qu'il a fallu onze mois et quinze jours au tribunal d'instance pour notifier sa décision du 15 décembre 1987. Néanmoins, M. Vendittelli ayant assisté au prononcé de celle-ci, on pouvait raisonnablement s'attendre à le voir se procurer lui-même le texte dudit jugement, communiqué au greffe le 30 décembre 1987 (paragraphe 11 ci-dessus), et formuler à partir de ce moment ses motifs d'appel.

L'arrêt de la cour d'appel - déposé le jour même de son prononcé (paragraphe 13 ci-dessus) et non cinq mois après, comme l'indique la Commission - n'a certes jamais été signifié. Cependant, pareille lacune n'a eu aucune incidence sur la durée de la procédure dès lors qu'il s'agissait de prendre acte d'un décret d'amnistie.

29. Eu égard à l'ensemble des circonstances de la cause, à l'attitude du requérant, au fait que deux juridictions eurent à connaître du litige, et à l'issue de celui-ci, la Cour ne juge pas excessive la durée globale du procès. Partant, il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

II. SUR LES VIOLATIONS ALLEGUEES DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 (P1-1)

30. M. Vendittelli soutient en outre que la durée de la procédure pénale engagée contre lui et le maintien des scellés sur son appartement (paragraphe 13 ci-dessus) ont violé l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), ainsi rédigé:

"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 Etats 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. Article 1 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 6 par. 1 de la Convention (P1-1, art. 6-1)

31. Le requérant affirme que la durée de la procédure le priva de la jouissance de son bien.

32. Le Gouvernement ne se prononce pas à ce sujet.

33. Quant à la Commission, elle considère qu'il n'y a pas lieu de statuer sur la question.

34. La Cour rappelle qu'un seul et même fait peut se heurter à plus d'une disposition de la Convention et des Protocoles (voir, en dernier lieu, l'arrêt Wiesinger c. Autriche du 30 octobre 1991, série A n° 213, p. 27, par. 77).

En l'espèce, la mise sous séquestre de l'appartement constituait une mesure accessoire à la procédure pénale. Dès lors, vu la conclusion figurant au paragraphe 29 ci-dessus, aucune violation ne se trouve établie sur ce point.

B. Article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) considéré isolément

35. Le requérant se plaint aussi de ce que la cour d'appel de Rome attendit environ onze mois après l'arrêt du 4 juillet 1990 mettant fin à la procédure pénale pour ordonner la mainlevée des scellés (paragraphe 13 et 17 ci-dessus). Pendant ladite période, il n'aurait pu jouir et disposer à sa guise de son appartement.

36. Le Gouvernement avance plusieurs raisons pour justifier ce délai. D'abord, les greffes des juridictions concernées devaient accomplir diverses formalités (paragraphe 14-16 ci-dessus). Ensuite, il fallait vérifier l'existence, dans le chef de M. Vendittelli, du droit de propriété de l'appartement mis sous séquestre. Enfin, la date marquant le début de la période à prendre en considération pour juger du prétendu retard dans la restitution du bien serait le 7 novembre 1990, jour de l'obtention par le requérant du permis de construire rendant licites les travaux effectués.

37. Aux yeux du délégué de la Commission, il y a lieu de retenir comme date de départ le 4 juillet 1990 (paragraphe 13 ci-dessus). En présence d'un arrêt faisant application d'un décret d'amnistie, point n'était besoin d'attendre qu'il devînt définitif puisque l'introduction d'un recours en vue du maintien des scellés était improbable.

38. Avec la Commission, la Cour constate que la mesure incriminée était prévue par la loi, et visait non pas à priver M. Vendittelli de son bien mais seulement à l'empêcher d'en user. Partant, le second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) s'applique ici.

S'inscrivant dans le cadre de la procédure pénale, le séquestre poursuivait un double objectif: sauvegarder les preuves de l'infraction et éviter l'aggravation de cette dernière. La mesure avait donc un but légitime.

39. Conformément à sa jurisprudence (arrêt Raimondo c. Italie précité, p. 20, par. 42), la Cour estime qu'il faut tenir compte de l'expiration du délai ouvert au parquet pour se pourvoir en cassation. Elle examinera donc le grief du requérant pour la période qui va du 30 octobre 1990 au 21 mai

1991, date du dépôt au greffe de l'ordonnance de la cour d'appel enjoignant la mainlevée des scellés (paragraphe 17 ci-dessus).

La date du 7 novembre 1990, indiquée par le Gouvernement comme le jour où M. Vendittelli reçut le permis de construire, ne ressort ni du dossier ni des documents fournis par le Gouvernement lui-même. En outre, les formalités invoquées n'expliquent pas pourquoi la levée du séquestre ne fut pas ordonnée au moins dès que l'arrêt du 4 juillet 1990 devint définitif. L'intéressé transmet certes sa lettre du 10 décembre 1990 (paragraphe 14 ci-dessus) à une autorité judiciaire incompétente, mais il contribua ainsi à déclencher la procédure relative à l'exécution de l'arrêt (paragraphe 14 et 15 ci-dessus).

40. La Cour conclut que la cour d'appel aurait dû ordonner la mainlevée immédiate du séquestre, sans même attendre que M. Vendittelli soulevât la question, car les raisons qui en justifiaient l'application jusqu'au 30 octobre 1990 (paragraphe 38 ci-dessus) avaient disparu à partir de ce moment-là. Le maintien de l'apposition des scellés après cette date et jusqu'au 21 mai 1991 (paragraphe 39 ci-dessus) a donc fait peser sur le requérant une charge disproportionnée. Partant, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) sur ce point.

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

41. Aux termes de l'article 50 (art. 50) de la Convention,

"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."

42. A l'audience, le conseil de M. Vendittelli a présenté plusieurs documents contenant les prétentions de ce dernier pour le préjudice subi. Il a réclamé aussi le remboursement des frais et dépens exposés.

43. La Cour relève qu'aux termes de l'article 50 de son règlement les demandes doivent lui parvenir un mois au moins avant la date d'ouverture de la procédure orale.

Même en tenant compte de la difficulté de rassembler toutes les pièces justificatives nécessaires, elle estime que le délai accordé en l'occurrence pour formuler lesdites demandes était suffisamment long.

44. Dès lors, il échet de les rejeter pour tardiveté.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention;
2. Dit, par cinq voix contre quatre, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1, combiné avec l'article 6 par. 1 (P1-1, art. 6-1);
3. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) pour autant que le séquestre de l'appartement du requérant a été maintenu au-delà du 30 octobre 1990;
4. Rejette, à l'unanimité, les demandes de satisfaction équitable.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 18 juillet 1994.

Rolv RYSSDAL
Président

Herbert PETZOLD
Greffier f.f.

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 par. 2 (art. 51-2) de la Convention et 53 par. 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune à M. Walsh, M. Spielmann, Mme Palm et M. Loizou.

R. R.
H. P.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À M WALSH, M.
SPIELMANN, MME PALM ET M. LOIZOU, JUGES

(Traduction)

1. Nous regrettons de ne pouvoir nous rallier à l'arrêt de la majorité de la Cour sur les questions de savoir s'il y a eu violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) combiné avec cette disposition.

2. Force est de constater, en effet, que la procédure dirigée contre le requérant dans ce qui - quels que soient les critères utilisés - constituait une affaire simple où il fallait rechercher s'il y avait eu infraction aux règles d'urbanisme, a pris quatre ans et demi. Même en tenant compte du retard d'environ six mois imputable à l'intéressé, nous jugeons cette durée inexcusable dans les circonstances de la cause. La plus importante d'entre elles: pendant la procédure dont il s'agit, les autorités publiques ont interdit au requérant l'accès à son domicile, situation qui aurait dû donner aux autorités de poursuite et de jugement un certain sens de l'urgence. Nous avons la conviction qu'il y a eu infraction à l'article 6 par. 1 (art. 6-1).

3. Avec la majorité de la Cour, nous estimons que l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) a été violé pour les motifs indiqués dans l'arrêt.

4. Selon nous, ce manquement à l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) résulte directement et est indissociable de la violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1). Il y a donc eu également violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1) combiné avec l'article 6 par. 1 (art. 6-1).