



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

AFFAIRES DE SANTA, LAPALORCIA, ABENAVOLI, NICODEMO

AFFAIRE DE SANTA c. ITALIE

(27/1996/646/831)

ARRÊT

STRASBOURG

2 septembre 1997

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts et décisions* 1997, édité par Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Cologne) qui se charge aussi de le diffuser, en collaboration, pour certains pays, avec les agents de vente dont la liste figure au verso.

Liste des agents de vente

Belgique : Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence 67,
B - 1000 Bruxelles)

Luxembourg: Librairie Promoculture (14, rue Duchscher
(place de Paris), B.P. 1142, L - 1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas : B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat

A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL - 2514 GC 's-La Haye/'s-
Gravenhage)

SOMMAIRE¹

Arrêts rendus par une chambre

Italie - durée de procédures devant des juridictions administratives

I. ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION (« délai raisonnable »)

A. Applicabilité

Requérants revendiquaient un droit purement patrimonial (De Santa, Lapalorcia et Abenavoli) ou essentiellement patrimonial (Nicodemo) ne mettant pas en cause les prérogatives discrétionnaires de l'administration – éléments de droit privé des affaires priment sur ceux de droit public.

Conclusion : applicabilité (sept voix contre deux : De Santa, Lapalorcia et Abenavoli ; six voix contre trois : Nicodemo).

B. Observation1. Périodes à considérer

Point de départ (dans chaque affaire) : saisine du tribunal administratif régional (« TAR »).

Terme : date du dépôt de l'arrêt du Conseil d'Etat (De Santa), date à laquelle le jugement du TAR devint définitif (Lapalorcia), ou procédure encore pendante (Abenavoli et Nicodemo).

Résultat : de six ans et deux mois environ (Lapalorcia) à près de dix-sept ans (De Santa).

2. Critères applicables

Rappel de la jurisprudence de la Cour.

Examen, dans chaque affaire, de certaines étapes de la procédure.

Conclusion : violation (sept voix contre deux : De Santa, Lapalorcia et Abenavoli ; six voix contre trois : Nicodemo).

II. ARTICLE 50 DE LA CONVENTION

A. Dommage

1. Préjudice matériel : absence de demande (De Santa) ; rejet de la demande, faute de lien de causalité avec la violation constatée (Abenavoli et Nicodemo).

2. Tort moral : accueil de la demande en partie (De Santa, Abenavoli et Nicodemo).

3. Préjudice matériel et tort moral : accueil de la demande en partie (Lapalorcia).

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

B. Frais et dépens

Devant la Cour : accueil de la demande en partie (De Santa) – devant les organes de la Convention : accueil de la demande en partie (Lapalorcia et Abenavoli) – absence de demande (Nicodemo).

Conclusion : Etat défendeur tenu de payer certaines sommes aux requérants (unanimité : De Santa, Lapalorcia et Abenavoli ; huit voix contre une : Nicodemo).

RÉFÉRENCES (DANS UN OU PLUSIEURS ARRÊTS)
À LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

26.11.1992, Francesco Lombardo c. Italie ; 24.8.1993, Massa c. Italie ; 28.9.1995, Scollo c. Italie ; 21.2.1996, Hussain c. Royaume-Uni ; 15.11.1996, Ceteroni c. Italie

En l'affaire De Santa c. Italie ²,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et aux clauses pertinentes de son règlement B³, en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

C. RUSSO,

N. VALTICOS,

R. PEKKANEN,

A.B. BAKA,

M.A. LOPES ROCHA,

G. MIFSUD BONNICI,

P. KÜRIS,

E. LEVITS,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 2 décembre 1996, 22 février et 28 juin 1997,

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

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 11 mars 1996, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 25574/94) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Maurizio De Santa, avait saisi la Commission le 24 mai 1993 en vertu de l'article 25.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration italienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 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 de l'article 6 § 1 de la Convention.

Notes du greffier

2. L'affaire porte le n° 27/1996/646/831. 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. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

2. En réponse à l'invitation prévue à l'article 35 § 3 d) du règlement B, le requérant a manifesté le désir de participer à l'instance.

3. Le 30 mars 1996, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a estimé qu'il y avait lieu de confier à une chambre unique, en vertu de l'article 21 § 7 du règlement B et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, l'examen de la présente cause et des affaires *Spurio, Gallo, Lapalorcia, Abenavoli, Zilaghe, Laghi, Viero, Orlandini, Ryllo, Soldani, Fusco, Di Luca et Saluzzi, Nicodemo, Pizzi, Scarfò, Argento et Trombetta 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), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement B). Le même jour, le président de la Cour en a désigné par tirage au sort les sept autres membres, à savoir MM. N. Valticos, R. Pekkanen, A.B. Baka, M.A. Lopes Rocha, G. Mifsud Bonnici, P. Kūris et E. Levits, en présence du greffier (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement B), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement italien (« le Gouvernement »), le requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 § 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du requérant le 24 juillet 1996 et celui du Gouvernement le 25. Le 25 juin 1996, le secrétaire de la Commission lui avait fait savoir que le délégué n'avait pas l'intention de présenter des observations écrites.

5. Le 21 octobre 1996, la Commission a produit le dossier de la procédure suivie devant elle ; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

6. Le 27 novembre 1996, la chambre a renoncé à tenir audience, après avoir constaté la réunion des conditions exigées pour une telle dérogation à sa procédure habituelle (articles 27 et 40 du règlement B).

EN FAIT

7. Secrétaire du service municipal d'assistance (*Ente Comunale Assistenza*) d'Udine, M. Maurizio De Santa habite cette ville.

4. 26/1996/645/830 ; 28/1996/647/832 ; 29/1996/648/833 ; 30/1996/649/834 ;
31/1996/650/835 ; 32/1996/651/836 ; 33/1996/652/837 ; 34/1996/653/838 ;
35/1996/654/839 ; 36/1996/655/840 ; 37/1996/656/841 ; 38/1996/657/842-843 ;
39/1996/658/844 ; 40/1996/659/845 ; 41/1996/660/846 ; 42/1996/661/847 et
43/1996/662/848.

8. Le 27 décembre 1977, il introduisit un recours devant le tribunal administratif régional (« TAR ») du Frioul-Vénétie Julienne afin d'obtenir l'annulation d'une décision du comité d'administration du service employeur, qui, le 6 septembre 1997, dans le cadre de l'approbation du statut du personnel, lui avait attribué une rémunération inférieure à celle à laquelle il estimait avoir droit sur la base des conventions collectives sur les contrats de travail (*accordi nazionali di lavoro del personale degli enti locali*) qui avaient été négociés au niveau national par les syndicats. Il contestait aussi la discrimination subie par rapport aux autres employés qui avaient bénéficié de l'application des barèmes prévus dans les contrats en question.

9. Le 10 mars 1982, le TAR ordonna audit service de déposer certains documents. Par un jugement du 17 novembre 1982, dont le texte fut déposé au greffe le 16 mai 1983, il rejeta le recours de l'intéressé comme mal fondé.

10. Le 28 juin 1984, M. De Santa interjeta appel devant le Conseil d'Etat. Par un acte du 12 décembre 1984, la municipalité d'Udine, qui avait entre-temps succédé au service municipal d'assistance, introduisit un appel incident. Elle souleva, au préalable, une exception d'irrecevabilité tirée du non-respect du délai pour interjeter appel ; quant au fond, elle réclama le rejet de l'appel pour défaut de fondement.

11. Le 19 juillet 1984, le requérant déposa une demande de fixation de la date de l'audience. Le 22 octobre 1987, il présenta une demande de fixation urgente. Par un arrêt du 10 juin 1994, dont le texte fut déposé au greffe le 29 novembre 1994, le Conseil d'Etat écarta l'exception d'irrecevabilité et rejeta l'appel du requérant.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

12. M. De Santa a saisi la Commission le 24 mai 1993. Il se plaignait de la durée de la procédure suivie devant des juridictions administratives et invoquait l'article 6 § 1 de la Convention.

13. Le 6 juillet 1995, la Commission a retenu la requête (n° 25574/94). Dans son rapport du 28 novembre 1995 (article 31), elle conclut, par vingt-quatre voix contre cinq, qu'il y a eu violation de l'article 6. Le texte de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt⁵.

5. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions*, 1997), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

14. Le Gouvernement demanda à la Cour, à titre principal, de déclarer que l'article 6 § 1 de la Convention ne s'applique pas en l'espèce et, subsidiairement, de juger qu'il n'a pas été violé.

EN DROIT

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

15. M. De Santa se plaint de la longueur de la procédure qu'il a engagée devant le tribunal administratif régional (« TAR ») du Frioul-Vénétie Julienne. Il invoque l'article 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 (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

Il y a lieu avant tout de déterminer si cette disposition est applicable à la présente affaire.

A. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1

16. Selon le Gouvernement, si on ne saurait exclure *a priori* l'existence de droits de caractère civil dans un rapport d'emploi relevant de la fonction publique, les litiges en la matière sortiraient en principe du champ d'application de l'article 6 de la Convention. L'applicabilité de cette disposition découlerait de la prédominance, dans un cas donné, des aspects de droit privé.

En l'espèce, la contestation portant sur l'attribution d'un salaire d'un niveau inférieur à celui souhaité par le requérant, elle toucherait à la sphère des pouvoirs par lesquels l'administration organise son activité, secteur couvert par le droit public. Par conséquent, la requête serait irrecevable *ratione materiae*.

17. La Commission considère l'enjeu patrimonial – explicite ou implicite – déterminant aux fins de l'applicabilité de l'article 6 lorsque, comme en l'occurrence, la procédure interne a une incidence sur les droits patrimoniaux du requérant.

18. La Cour ne souscrit pas à la thèse du Gouvernement. Devant les juridictions administratives, le requérant revendiquait un droit purement

patrimonial, à savoir un salaire correspondant à celui prévu par les conventions collectives qui avaient d'ailleurs été appliquées aux autres employés du service municipal d'assistance (paragraphe 8 ci-dessus). Les prérogatives discrétionnaires de l'administration ne se trouvaient pas en cause. Par conséquent, les éléments de droit privé de l'affaire priment sur ceux de droit public.

L'article 6 § 1 trouve donc à s'appliquer.

B. Sur l'observation de l'article 6 § 1

19. Reste à savoir s'il y a eu dépassement du « délai raisonnable ». Commission et requérant répondent par l'affirmative, le Gouvernement par la négative.

20. La Cour observe que la période à prendre en considération a commencé le 27 décembre 1977, avec la saisine du TAR, pour s'achever le 29 novembre 1994, avec le dépôt de l'arrêt du Conseil d'Etat (paragraphe 8 et 11 ci-dessus), soit près de dix-sept ans.

21. Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par la jurisprudence de la Cour, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes (voir parmi beaucoup d'autres, *mutatis mutandis*, l'arrêt Ceteroni c. Italie du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1756, § 22).

22. Selon le Gouvernement, le retard dénoncé n'est pas assez important pour enfreindre la Convention.

23. Avec la Commission, la Cour relève deux importantes périodes de stagnation imputables aux autorités : la première, de plus de quatre ans, entre la saisine du TAR et la demande de cette juridiction tendant au dépôt de certains documents (paragraphe 8 et 9 ci-dessus) ; la seconde, de plus de dix ans et cinq mois, entre l'appel du requérant et le dépôt de l'arrêt du Conseil d'Etat (paragraphe 10 et 11 ci-dessus).

Partant, il y a eu dépassement du « délai raisonnable » et donc violation de l'article 6 § 1.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 50 DE LA CONVENTION

24. D'après l'article 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. »

A. Dommage moral

25. M. De Santa réclame 40 000 000 liras italiennes (ITL) au titre du tort moral qu'il aurait subi du fait de la longueur de la procédure.

26. Selon le Gouvernement, le constat de violation de l'article 6 de la Convention constituerait, le cas échéant, une satisfaction équitable suffisante pour un dommage moral.

27. Quant au délégué de la Commission, il prône l'octroi d'une satisfaction équitable mais n'avance pas de chiffre.

28. La Cour estime que le requérant a souffert un préjudice moral certain que le simple constat de violation ne saurait compenser. Il y a donc lieu de lui allouer 25 000 000 ITL.

B. Frais et dépens

29. L'intéressé sollicite le remboursement de 18 447 121 ITL au titre des honoraires d'avocat exposés devant la Cour.

30. Le délégué de la Commission ne se prononce pas tandis que le Gouvernement s'en remet à la Cour, qui, sur la base des éléments en sa possession et de sa jurisprudence en la matière, accorde au requérant 10 000 000 ITL.

C. Intérêts moratoires

31. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux légal applicable en Italie à la date d'adoption du présent arrêt est de 5 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par sept voix contre deux, que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique en l'espèce et a été violé ;
2. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 25 000 000 (vingt-cinq millions) liras italiennes pour dommage moral ainsi que 10 000 000 (dix millions) liras pour frais et dépens ;
 - b) que ces montants sont à majorer d'un intérêt simple de 5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
3. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 2 septembre 1997.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 55 § 2 du règlement B, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante de M. Pekkanen ;
- opinion dissidente de M. Bernhardt, à laquelle M. Baka déclare se rallier.

Paraphé : R. B.
Paraphé : H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE PEKKANEN

(Traduction)

J'ai voté pour l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention en l'espèce, pour les motifs exposés dans mon opinion dissidente relative aux affaires Spurio, Gallo, Zilaghe, Laghi, Viero, Orlandini, Ryllo, Soldani, Fusco, Di Luca et Saluzzi, Pizzi, Scarfò, Argento et Trombetta c. Italie (voir les arrêts rendus par la Cour à la date d'aujourd'hui).

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE BERNHARDT,
À LAQUELLE M. LE JUGE BAKA DÉCLARE SE RALLIER

(Traduction)

Dans les dix-huit affaires contre l'Italie sur lesquelles la même chambre a statué simultanément, la Cour a conclu à l'applicabilité de l'article 6 § 1 de la Convention dans quatre cas et à sa non-applicabilité dans les quatorze autres cas.

Toutes ces affaires portent sur des griefs dirigés par des fonctionnaires contre les autorités publiques ou administratives et ont des conséquences sur le plan financier. La Cour part implicitement du principe général, énoncé dans sa jurisprudence, qu'un droit présentant des aspects tant de droit public que de droit privé, y compris un droit de nature purement pécuniaire, entraîne l'applicabilité de l'article 6 § 1 si les aspects de droit privé prédominent (voir par exemple les arrêts *Feldbrugge c. Pays-Bas* du 29 mai 1986, série A n° 99, pp. 13–16, §§ 30–40, et *Deumeland c. Allemagne* de la même date, série A n° 100, pp. 22–25, §§ 60–74, où les prétentions pécuniaires formulées se rapportent à des prestations de sécurité sociale). La Cour a établi une distinction entre les quatre affaires pour lesquelles l'article 6 a été jugé applicable et celles où il ne l'a pas été, en raison du caractère essentiellement pécuniaire et économique du droit en question. Cette distinction ne me convainc pas, et je considère que l'article 6 de la Convention ne s'applique à aucune des dix-huit affaires, y compris l'espèce. Selon moi, il ne peut y avoir de démarcation adéquate que si tous les litiges relatifs aux conditions d'emploi dans la fonction publique sont par principe considérés comme sortant du champ d'application de l'article 6 de la Convention, ce qui me semble compatible avec la jurisprudence de la Cour.

Dans l'arrêt qu'elle a récemment rendu en l'affaire *Neigel c. France*, la Cour relève que « le droit de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe distingue fondamentalement les fonctionnaires des salariés de droit privé », ce qui l'a conduite à juger dans de précédents arrêts que « les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 § 1 » (17 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, pp. 410–411, § 43, ainsi que les précédents qui y sont mentionnés). La contestation soulevée par la requérante en l'affaire *Neigel* – refus de la réintégrer à un poste permanent dans la fonction publique française – portait, selon la Cour, sur son « recrutement », sa « carrière » et sa « cessation d'activité ». En conséquence, alors même que son droit à réintégration n'était pas subordonné à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par l'Etat français, la contestation ne se rapportait pas à un droit « de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1. Sa demande corollaire de paiement du traitement n'appelait pas l'application de l'article 6 § 1 car pareil versement était directement subordonné au constat préalable de l'illégalité du refus de réintégration (*ibidem*, p. 411, § 44).

A mon avis, l'expression « le recrutement, la carrière et la cessation d'activité » doit s'entendre globalement et comme couvrant la relation d'employé à employeur existant entre un fonctionnaire et l'Etat, du début jusqu'à la fin de celle-ci. Il serait par exemple artificiel de considérer que les réclamations pécuniaires relatives à des changements affectant la « carrière » au sens étroit du terme, comme une promotion, un transfert et une réintégration, sortent du champ d'application de l'article 6 § 1, alors que celles relatives à d'autres aspects des dispositions régissant les rémunérations dans le cadre des relations de travail n'en sortent pas. Je ne vois pas comment les aspects de droit privé seraient prédominants dans cette dernière catégorie et non dans la première. Selon moi, les aspects de droit public l'emportent dans les deux catégories justement en raison de « la distinction fondamentale entre les fonctionnaires et les salariés de droit privé ».

Certes, la Cour a jugé que les revendications portant sur le paiement de pensions de la fonction publique se rapportent à des droits « de caractère civil » au sens de l'article 6 § 1 (arrêts Francesco Lombardo c. Italie du 26 novembre 1992, série A n° 249-B, et Massa c. Italie du 24 août 1993, série A n° 265-B). Cependant, comme elle le fait remarquer dans l'arrêt Neigel, dans ces affaires, les requérants revendiquaient « un droit purement patrimonial légalement né *après* [la cessation d'activité] » (italique ajouté) et « en s'acquittant de l'obligation de payer les pensions litigieuses l'Etat italien n'usait pas de « prérogatives discrétionnaires » et pouvait se comparer à un employeur partie à un contrat de travail régi par le droit privé » (*loc. cit.*, pp. 410–411, § 43). Dans ces conditions, les aspects de droit privé, pris ensemble et cumulés, confèrent à un droit à une pension de la fonction publique un caractère « civil » au sens de l'article 6 § 1.

La nature indéniablement pécuniaire de la demande de M. De Santa en versement d'un salaire plus élevé et le fait que l'Etat italien n'a pas recouru à des prérogatives discrétionnaires ne sont donc pas des éléments suffisants en soi pour conclure que le droit en question revêtait un « caractère civil » aux fins de l'article 6 § 1 de la Convention.

J'estime dès lors que l'article 6 § 1 ne s'applique pas aux faits de la cause.