



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

1959 · 50 · 2009

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE CIMOLINO c. ITALIE

(Requête n° 12532/05)

ARRÊT

STRASBOURG

22 septembre 2009

DÉFINITIF

22/12/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Cimolino c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 3 mai 2007 et 1^{er} septembre 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 12532/05) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Gian Paolo Cimolino (« le requérant »), a saisi la Cour le 9 mars 2005 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le requérant est représenté par M^e A. Bozzi, avocat à Milan. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Spatafora, et par son coagent, M.N. Lettieri.

3. Le requérant alléguait en particulier une violation du principe du contradictoire.

4. Le 3 mai 2007, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable et a décidé de communiquer le grief tiré de l'article 6 § 1, en ce qui concerne le respect du principe du contradictoire, au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

5. Le requérant est né en 1933 et réside à Milan. Il est avocat expert en matière de travaux publics.

6. Par une décision du 8 avril 1991, la municipalité de Cambiago décida d'employer le requérant comme conseiller juridique. Dans le cadre de la construction d'un établissement sportif public, le requérant devait fournir des avis juridiques pour la gestion des rapports entre l'administration et l'entreprise de construction. Ladite décision fixait le montant des honoraires dus au requérant à 6 000 000 liras italiennes (ITL), soit 3 000 euros (EUR) environ. Ce montant avait été chiffré par l'intéressé conformément aux tarifs professionnels en vigueur à l'époque.

7. Par une décision du 24 février 1992, la municipalité, faisant droit à une demande du requérant, lui octroya la somme ultérieure de 4 000 000 ITL, élevant ainsi le montant des honoraires à 10 000 000 ITL, soit 5 000 EUR environ.

8. Par une note du 27 octobre 1992, le requérant réclama à la municipalité la somme de 41 899 154 ITL, soit 22 000 EUR environ, à titre d'honoraires et de recouvrement des frais encourus dans la gestion du dossier dont il s'était occupé pour le compte de l'administration.

9. Le 16 avril 1993, l'administration ne s'étant pas exécutée, le requérant envoya la note d'honoraires au conseil de l'Ordre des avocats de Milan et en sollicita la liquidation.

10. Dans une lettre du 23 mars 1993, le représentant de la municipalité répondit que, au-delà de toute considération concernant le montant demandé, la somme ne pouvait pas être payée puisqu'elle n'avait pas fait l'objet d'une approbation de la part des organes exécutifs et comptables de l'administration.

11. Le 29 juillet 1993, le conseil de l'Ordre des avocats de Milan invita l'administration à liquider les honoraires.

12. Suite au refus de l'administration de s'exécuter, le requérant introduisit un recours devant le tribunal de Milan afin d'obtenir une injonction de payer 50 321 724 ITL, soit la somme réclamée dans la note d'honoraires du 27 octobre 1992 majorée des frais et des intérêts. Le président du tribunal fit droit à cette demande et, par un acte notifié le 30 juin 1994, l'injonction de payer fut notifiée à la municipalité.

13. Le 15 juillet 1994, la municipalité fit opposition à l'injonction. Elle affirma que, conformément à l'article 23 du décret législatif n° 66 de 1989, l'administration ne peut honorer que les sommes dont le paiement a été approuvé au préalable par les organes administratifs compétents. L'administration défenderesse ajouta que, si des engagements irréguliers avaient été pris avec le requérant, ceux-ci devaient être imputés au maire de Cambiago à l'époque des faits et non pas à l'administration municipale.

14. L'injonction de payer ayant force exécutoire provisoire, l'administration paya au requérant la somme qu'il avait réclamée.

15. Entre-temps, le 8 juin 1994, la municipalité avait introduit un recours devant le tribunal de Milan visant à faire déclarer l'illégitimité de toute prétention du requérant postérieure à la décision du 24 février 1992.

16. En outre, le 3 avril 1996, l'administration introduisit un recours à l'encontre de M^{me} R.M, le maire de Cambiago à l'époque du recrutement du

requérant, pour obtenir la condamnation de celle-ci à payer toute somme que la municipalité pourrait être tenue de verser à l'intéressé.

17. R.M. se constitua dans la procédure. Elle soutint que les prestations indiquées dans la note d'honoraires du 27 octobre 1992 avaient été réellement accomplies par le requérant et devaient être considérées comme faisant partie des activités nécessaires pour la gestion du dossier dont il avait été chargé le 8 avril 1991.

18. A l'audience du 27 novembre 1996, ces deux derniers recours furent réunis à la procédure d'opposition à l'injonction pendante devant le tribunal de Milan.

19. Le 28 mai 1997, le requérant demanda au tribunal de condamner M^{me} R.M. à payer ses honoraires dans le cas où l'administration ne serait pas retenue responsable.

20. Par un jugement du 3 décembre 1998, le tribunal accueillit l'opposition de la municipalité et rejeta toutes les demandes du requérant. Il affirma que, aux termes du décret législatif n° 66 de 1989, ni l'administration ni l'ex-maire de Cambiago ne pouvaient être considérés responsables pour le paiement de la somme réclamée par le requérant, dans la mesure où elle n'avait pas été approuvée par les organes administratifs compétents.

21. Dès lors, le tribunal révoqua l'injonction de payer émise à l'encontre de l'administration.

22. Le requérant interjeta appel. Par un arrêt du 23 mai 2000, la cour d'appel de Milan modifia partiellement le jugement de première instance, tout en confirmant la révocation de l'injonction de payer à l'égard de l'administration. Elle releva que les seules sommes dont le paiement était imputable à l'administration étaient celles approuvées par l'organe exécutif de la municipalité, les 8 avril 1991 et 24 février 1992, et expressément fixées comme rémunération pour les avis juridiques rendus dans le cadre des rapports entre l'administration et l'entreprise de construction, d'autant plus que la réalité de ces prestations n'avait pas été mise en doute par l'administration.

23. En revanche, pour ce qui était des autres activités professionnelles exercées par le requérant et indiquées dans la note d'honoraires du 27 octobre 1992, la cour d'appel soutint que celles-ci devaient être payées personnellement par les agents de l'administration qui les avaient sollicitées. Notamment, il ressortait de ladite note que M^{me} R.M., qui n'avait d'ailleurs jamais nié avoir conféré un mandat au requérant pour accomplir des consultations juridiques supplémentaires, était responsable du paiement de 4 733 000 ITL. Le restant des prestations n'était imputable ni à l'administration ni à l'ex-maire.

24. Le requérant et M^{me} R.M. se pourvurent en cassation. En particulier, le requérant contesta l'interprétation de la cour d'appel selon laquelle la décision de la municipalité du 8 avril 1991 se référait seulement à l'accomplissement des avis juridiques spécifiquement indiqués et non pas, plus généralement, de toute activité professionnelle nécessaire pour régler l'affaire.

25. Par un arrêt du 6 mai 2004, déposé au greffe le 30 juillet 2004 et notifié au requérant le 14 septembre 2004, la Cour de cassation débouta le requérant de son pourvoi. Nonobstant le fait que ni le tribunal ni la cour d'appel ne s'étaient penchés sur la question, elle releva l'inexistence de tout engagement contractuel de l'administration municipale vis-à-vis du requérant. La Cour de cassation affirma que, au sens des articles 16 et 17 du décret royal (« *Regio Decreto* ») n° 2240 de 1923, tout contrat conclu par l'administration publique doit être impérativement rédigé par écrit, soussigné par les parties et indiquer clairement les prestations à accomplir et le montant de la rémunération. Or, en l'espèce, la Cour de cassation releva qu'en l'espèce, les décisions des 8 avril 1991 et 24 février 1992, par lesquelles l'organe exécutif de la municipalité avait décidé d'employer le requérant, n'avaient pas été complétées par des documents respectant les critères prescrits par la loi à peine de nullité. Lesdites décisions étaient simplement des actes internes autorisant l'administration à employer le requérant et ne pouvaient pas être considérées comme étant des contrats.

26. Se référant à sa jurisprudence, la Cour de cassation fit valoir que, dans les affaires ayant trait à l'exécution d'obligations contractuelles, toute question concernant la nullité du contrat relève des questions préliminaires de l'affaire et peut dès lors être soulevée par le juge dans toutes les phases de la procédure, à condition que le dossier contienne les documents nécessaires permettant de conclure à l'inexistence du contrat. En l'occurrence, le défaut d'un contrat écrit formellement engageant l'administration et le requérant ressortait clairement de l'arrêt de la cour d'appel ainsi que du pourvoi de l'intéressé.

27. La haute juridiction ajouta que, même en faisant abstraction de la question préliminaire relative à la nullité du contrat entraînant à elle seule la cassation, le pourvoi devait en tout état de cause être rejeté.

Elle affirma en premier lieu qu'il ne rentrait pas dans ses prérogatives de censurer et de modifier l'interprétation que les juges du fond avaient donnée aux décisions de la municipalité des 8 avril 1991 et 24 février 1992. En outre, l'un des moyens du requérant n'avait pas été formulé de façon spécifique. Enfin, l'allégation du requérant concernant le défaut de motivation de l'arrêt de la cour d'appel n'était pas fondée.

28. Le 19 mai 2005, la municipalité de Cambiago intima au requérant de rendre la somme qu'il avait perçue à la suite de l'exécution de l'injonction.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

29. L'article 183 du code procédure civile, troisième alinéa, prévoit que le juge indique aux parties les questions pouvant être relevées d'office, dont il estime nécessaire l'examen, lors de la première audience devant lui.

EN DROIT

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

30. Le requérant allègue que la procédure devant la Cour de cassation n'a pas été menée de façon contradictoire. Il invoque l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...), qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...). »

31. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

32. La Cour constate que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de le déclarer recevable.

B. Sur le fond

1. Arguments des parties

33. Le requérant fait valoir que la question de droit sur la base de laquelle son affaire a été tranchée, à savoir la nullité du contrat de travail avec l'administration, a été soulevée d'office par la Cour de cassation et n'a pas été soumise aux parties au cours de la procédure.

34. Il soutient avoir été privé d'une discussion contradictoire sur une question cruciale de son affaire, car l'existence de son contrat de travail constitue la prémisse juridique et factuelle de toutes ses prétentions.

De plus, la résolution de cette question juridique avait acquis selon le requérant l'autorité de la chose jugée, dans la mesure où les juges de première et de deuxième instance avaient examiné le fond de ses demandes et avaient ainsi reconnu implicitement la réalité de sa relation contractuelle avec l'administration. Le requérant aurait pu soulever une exception de forclusion si la Cour de cassation avait permis le contradictoire sur la question.

35. Le requérant soutient en outre que la Cour de cassation, allant au-delà de ses compétences, a décidé de retenir d'office non seulement une question de droit, mais aussi une question de fait. Elle aurait dû demander à la cour d'appel, juge du fond, de vérifier si un acte contractuel formellement constitué existait en l'espèce. Le requérant affirme qu'un tel acte aurait pu être décelé dans la décision de la municipalité du 8 avril 1991, soussignée par le maire, accompagnée de l'acte d'acceptation des charges, signé par

lui-même. A ce propos, il regrette ne pas avoir eu la possibilité de débattre de l'interprétation des dispositions de loi réglant les contrats entre les particuliers et l'administration publique.

36. Enfin, le requérant réfute l'argument du Gouvernement selon lequel la question soulevée d'office par la Cour de cassation n'a pas été déterminante pour l'issue de la procédure. Il affirme que l'argument tiré de la prétendue nullité du contrat de travail a sans doute influencé les observations de la haute juridiction concernant les autres moyens de pourvoi.

37. Le Gouvernement reconnaît que la question de la nullité du contrat de travail du requérant a été retenue d'office par la Cour de cassation et n'a pas été communiquée aux parties pendant la procédure.

38. Premièrement, le Gouvernement revendique le droit, pour une juridiction, de trancher un litige sur la base d'une question soulevée d'office. Le simple fait que la Cour de cassation ait retenu la question de la nullité du contrat ne saurait dès lors constituer en soi une entrave au droit à un procès équitable.

39. Quant à la non-communication aux parties de l'intention d'utiliser une question retenue d'office, le Gouvernement fait valoir d'emblée que le droit interne garantit en principe le respect du contradictoire, dans la mesure où il impose aux juges l'obligation d'informer les parties de toute question retenue d'office, afin de leur permettre d'en débattre avant qu'une décision soit prise.

40. Cependant, il estime qu'il faut distinguer selon la nature de la question en cause. Dans le cas d'espèce, la nullité du contrat de travail, découlant de l'application des dispositions de loi en matière de contrats avec l'administration publique, était un élément factuel et juridique qui ne prêtait à aucune controverse. D'une part, les parties ne pouvaient ignorer l'inexistence d'un contrat, d'autre part, elles étaient censées connaître les dispositions de loi pertinentes en la matière, dont la clarté et la prévisibilité ne sauraient être mise en doute.

41. Le Gouvernement admet que les juges de première et de deuxième instance ont commis une erreur lorsqu'ils n'ont pas relevé la question préliminaire concernant la nullité du contrat. Néanmoins, rien n'empêchait la haute juridiction de remédier à l'erreur, conformément à sa mission d'interprète suprême du droit interne, et de corriger les décisions rendues par les juges du fond.

42. Quoi qu'il en soit, la Cour de cassation n'a pas fondé son jugement sur la seule question préliminaire soulevée d'office, laquelle entraînait à elle seule cassation. En effet, le pourvoi du requérant aurait été de toute manière rejeté en raison du manque de fondement des autres moyens soulevés par l'intéressé.

Le Gouvernement se réfère à la motivation de l'arrêt de la Cour de cassation et soutient que la question litigieuse n'ayant pas été déterminante et décisive pour l'affaire, on ne pourrait affirmer qu'il y a eu une violation du droit à un procès équitable. Il souligne à ce propos que la Convention protège des droits réels et effectifs et non théoriques ou illusoires.

2. *Appréciation de la Cour*

43. La notion de procès équitable comprend le droit à un procès contradictoire qui implique le droit pour les parties de faire connaître les éléments nécessaires au succès de leurs prétentions, mais aussi de prendre connaissance de toute pièce ou observation présentée au juge en vue d'influencer sa décision et de la discuter (*Vermeulen c. Belgique*, arrêt du 20 février 1996, *Recueil* 1996-I, p. 234, § 33 ; *Nideröst-Huber c. Suisse*, arrêt du 18 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, pp. 107-108, § 24). Ce principe vaut pour les observations et pièces présentées par les parties mais aussi par un magistrat indépendant tel que le commissaire du Gouvernement (*Kress c. France* [GC], n° 39594/98, CEDH 2001-VI ; *APBP c. France*, n° 38436/97, 21 mars 2002), par une administration (arrêt *Krčmář et autres c. République tchèque*, n° 35376/97, § 39, 3 mars 2000) ou par la juridiction auteur du jugement entrepris (*Nideröst-Huber*, précité).

44. Le juge doit lui-même respecter le principe du contradictoire, notamment lorsqu'il rejette un pourvoi ou tranche un litige sur la base d'un motif soulevé d'office ou d'une requalification juridique des faits retenue d'office (*Skondrianos c. Grèce*, n°s 63000/00, 74291/01 et 74292/01, §§ 29-30, 18 décembre 2003 ; *Clinique des Acacias et autres c. France*, n°s 65399/01, 65406/01, 65405/01 et 65407/01, § 38, 13 octobre 2005 ; *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, n° 44624/98, § 42, 16 février 2006 ; *Drassich c. Italie*, n° 25575/04, §§ 31 et 32, 11 décembre 2007).

45. Tout d'abord, la Cour convient avec le Gouvernement que la Cour de cassation a fait usage de son pouvoir incontesté de trancher l'affaire sur la base d'une question soulevée d'office. Seule la non-communication aux parties de l'intention de retenir d'office ladite question pourrait poser problème au regard de la Convention.

46. Le Gouvernement considère que la décision de ne pas ouvrir de débat contradictoire sur la question litigieuse se justifie en l'espèce en raison du caractère non controversé de la question et compte tenu du fait que celle-ci n'a pas été décisive pour l'issue du contentieux.

47. La Cour observe d'emblée qu'à aucun stade de la procédure, la question de la nullité du contrat n'a été évoquée. Ni l'administration défenderesse, ni les différentes autorités judiciaires chargées de l'affaire tout au long du contentieux n'ont mis en cause l'existence même d'une relation contractuelle entre le requérant et l'administration.

Dans ces conditions, la Cour ne saurait souscrire à la thèse du Gouvernement selon laquelle la question retenue d'office par la Cour de cassation était un élément factuel et juridique qui ne pouvait prêter à aucune controverse et qu'il était superflu de soumettre au débat contradictoire (*Clinique des Acacias et autres c. France*, précité, § 41).

48. Néanmoins, la Cour doit examiner si le manquement de la Cour de cassation d'assurer le contradictoire en l'espèce a privé le requérant de la possibilité de présenter ses arguments sur une question déterminante pour l'issue de la procédure.

49. A ce propos, elle constate que la Cour de cassation n'a pas tranché l'affaire seulement sur la base de la question préliminaire soulevée d'office. Tout en soulignant que la nullité entraînait à elle seule la cassation, la haute juridiction examina et rejeta au fond tous les moyens de recours du requérant, affirmant que l'intéressé aurait de toute manière été débouté de son pourvoi compte tenu du fond de ses allégations (voir paragraphe 27 ci-dessus).

Or, la Cour n'a pas de raisons de douter de la légitimité des affirmations de la haute juridiction italienne sur ce point.

50. Elle rappelle que la Convention ne vise pas à protéger des droits purement théoriques ou illusoires (voir, parmi d'autres, *a contrario*, *Artico c. Italie*, arrêt du 13 mai 1980, série A n° 37, § 33). Par conséquent, dans les circonstances particulières de sa cause, le requérant ne saurait affirmer avoir été privé de l'opportunité de présenter ses arguments sur une question essentielle et déterminante pour l'issue de la procédure (*a contrario*, *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, précité, § 52).

51. En conclusion, il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Déclare* le restant de la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 22 septembre 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente