



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

DEUXIÈME SECTION

**AFFAIRE DE LUCA c. ITALIE**

*(Requête n° 43870/04)*

STRASBOURG

24 septembre 2013

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire De Luca c. Italie,**

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

Danutė Jočienė, *présidente*,

Guido Raimondi,

Peer Lorenzen,

Dragoljub Popović,

Işıl Karakaş,

Nebojša Vučinić,

Paulo Pinto de Albuquerque, *juges*,

et de Stanley Naismith, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 3 septembre 2013,

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

**PROCÉDURE**

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 43870/04) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Giovanni De Luca (« le requérant »), a saisi la Cour le 10 décembre 2004 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 a été représenté par M<sup>es</sup> G. Romano et A. Ferrara, avocats à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M<sup>me</sup> E. Spatafora, et par son co-agent, M. N. Lettieri.

3. Le requérant allègue que l'état d'insolvabilité déclaré par son débiteur, la municipalité de Bénévent, fait obstacle au recouvrement de sa créance.

4. Le 29 août 2006, la requête a été communiquée au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 1 de la Convention, il a en outre été décidé que la chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et sur le fond de l'affaire.

## EN FAIT

### I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. Le requérant est né en 1927 et réside à Bénévent.

6. En décembre 1993, la municipalité de Bénévent se déclara insolvable (*stato di dissesto*) conformément au décret législatif n° 66 de 1989 (ensuite modifié par la loi n° 68 du 19 mars 1993, puis par les décrets législatifs n° 77 du 25 février 1995 et n° 267 du 18 août 2000). Le 19 janvier 1994, la gestion financière de la ville fut alors confiée à une commission extraordinaire de liquidation (*organo straordinario di liquidazione*) (« l'OSL »), chargée d'établir la liste des créances pouvant être déclarées admises dans le cadre de la procédure d'apurement du passif.

7. L'article 248 § 2 du décret législatif n° 267 du 18 août 2000 (loi sur les collectivités locales en cessation de paiements – *enti locali dissestati*) prévoyait qu'à partir de la déclaration d'insolvabilité (*dissesto*) et jusqu'à l'approbation de la reddition des comptes (*rendiconto*), aucune procédure d'exécution ne pouvait être entamée ou poursuivie relativement aux créances figurant sur la liste établie par l'OSL. Aux termes du paragraphe 4 de cette même disposition, pendant la période en question, la collectivité en état d'insolvabilité ne pouvait se voir exiger sur ces créances des intérêts légaux ou une compensation au titre de l'inflation.

8. La jurisprudence interne (voir la décision du Conseil d'Etat n° 5778 du 30 octobre 2001) avait estimé que le décret législatif n° 267 de 2000 ne s'appliquait pas aux créances sur une collectivité locale qui étaient considérées comme certaines et exigibles par un jugement prononcé après la déclaration d'insolvabilité, et ce même si ces créances étaient nées antérieurement. Dès lors, on pouvait entamer une procédure d'exécution concernant ces créances.

9. Le 13 juin 2004 entra en vigueur la loi n° 140 du 28 mai 2004. L'article 5 § 2 de celle-ci prévoit que les dispositions relatives aux collectivités locales en cessation de paiements s'appliquent dorénavant également aux créances nées avant le 31 décembre de l'année précédant celle du bilan rééquilibré (*bilancio riequilibrato*), et ce même lorsque ces créances ont été établies par une décision de justice postérieure à une telle date. Le Conseil d'Etat a fait application de cette disposition dans ses décisions n° 3715 du 30 juillet 2004 et n° 6438 du 21 novembre 2005.

10. Le 28 octobre 1992, le requérant avait entamé une action en dommages-intérêts contre la municipalité de Bénévent. Il réclamait le paiement de loyers non perçus et la réparation de dommages causés à son immeuble.

11. Par un jugement du 18 novembre 2003, dont le texte fut déposé au greffe le 10 février 2004, le tribunal de Bénévent avait accueilli le recours

du requérant et condamné la municipalité à lui verser des dommages-intérêts s'élevant à 17 604,46 euros (EUR), auxquels s'ajoutaient les intérêts légaux et une somme à titre de compensation de l'inflation. Cet arrêt, notifié à la municipalité le 9 avril 2004, devint définitif le 9 mai 2004.

12. Par une délibération n° 4088 du 21 juin 2005, l'OSL, suivant une procédure simplifiée adoptée dès 1998, reconnut l'existence d'une dette de la municipalité à l'égard du requérant d'un montant de 42 028,58 EUR.

13. Le 7 février 2006, l'OSL proposa au requérant un règlement amiable de l'affaire, lui offrant le versement d'une somme correspondant à 80 % de sa créance. Le requérant refusa cette offre.

## II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

14. Dans ses observations, le Gouvernement a décrit comme suit la procédure de faillite d'une administration locale. Le requérant a indiqué que cet aperçu était, pour l'essentiel, correct.

15. La déclaration d'insolvabilité (*stato di dissesto*) d'une collectivité locale et la procédure de redressement qui s'ensuit correspondent pour l'essentiel à une procédure de faillite ordinaire et visent la satisfaction proportionnelle et à égalité de conditions des droits des créanciers (*par condicio creditorum*), ainsi que le redressement financier de la collectivité concernée. Cependant, à la différence d'une entreprise privée, la collectivité locale en cessation de paiements ne cesse pas d'exister et doit continuer à assumer ses tâches institutionnelles. Elle doit donc disposer des ressources nécessaires. L'OSL coexiste avec les organes ordinaires de la collectivité. Sa compétence est limitée à la période antérieure à la déclaration d'insolvabilité (autrement dit, aux créances antérieures au 31 décembre de l'année précédant la déclaration d'insolvabilité) et ne s'étend pas aux opérations financières postérieures.

16. L'OSL a pour tâche de vérifier l'ensemble des dettes de la collectivité locale relatives à cette période et de déterminer l'actif disponible pour procéder à leur paiement. La vérification des dettes de la collectivité locale se fait par la voie administrative. Les créanciers doivent, dans un délai de soixante jours, déclarer leur créance, fournir les éléments prouvant son existence et démontrant qu'elle est certaine, liquide et exigible. En général, seules les dettes « hors budget » (*fuori bilancio*) – autrement dit les dettes concernant des opérations non inscrites au budget de la collectivité – nécessitent des vérifications approfondies. Elles se divisent en deux catégories : a) les dettes pour lesquelles les procédures comptables n'ont pas été respectées ou qui ont été contractées en dehors de toute légitimité administrative ; b) les dettes résultant d'une décision judiciaire et donc non prévisibles au moment de l'établissement du budget). Les vérifications sont beaucoup plus simples dans les cas figurant sous b).

17. L'OSL doit faire une distinction nette entre les dettes de la collectivité qui ont conduit à l'état d'insolvabilité et les obligations qui relèvent de la nouvelle gestion. Afin de garantir le principe *par condicio creditorum*, il est interdit, après la déclaration d'insolvabilité, d'entamer ou de poursuivre toute action en exécution visant au recouvrement de créances nées avant le début de la procédure de redressement. Cependant, l'interdiction en question ne concerne pas les actions en exécution se rapportant à des créances nées en dehors de la période de compétence de l'OSL. L'exécution forcée par voie judiciaire redevient possible dès lors qu'une créance a été définitivement rejetée du passif (par exemple parce que l'OSL a établi qu'il s'agissait d'une dette non liée au fonctionnement de la collectivité). Lorsque, en application de l'interdiction décrite ci-dessus, l'OSL déclare l'extinction d'une procédure d'exécution, le juge indique les montants de la créance, des intérêts, de la somme à titre de compensation de l'inflation et des frais de justice, afin que ces montants soient inscrits au passif de l'administration.

18. Il ressort de ce qui précède qu'une limite temporelle doit être tracée entre les dettes « passées » (qui relèvent de la compétence de l'OSL), et les dettes « présentes » ou « futures » (qui relèvent de la gestion ordinaire). Or, selon le Gouvernement, cette limite ne peut être établie que par rapport à la date à laquelle la créance est née, quel que soit le moment auquel elle a été certifiée par une décision de justice. Toutes les créances nées pendant la période de compétence de l'OSL sont donc traitées par celui-ci. Si une décision de justice a reconnu l'existence d'une créance de la collectivité, l'OSL ne peut pas ignorer une telle décision et doit inscrire la créance au passif de la gestion extraordinaire.

19. Le créancier peut former contre toute décision de l'OSL un recours par voie hiérarchique (*ricorso gerarchico*) auprès du ministère de l'Intérieur. La décision de ce dernier peut être attaquée devant les juridictions administratives (TAR et Conseil d'Etat) pour, entre autres, vice de motivation et abus ou détournement de pouvoir.

20. La Cour constitutionnelle (arrêt n° 155 du 21 avril 1994) avait rejeté des exceptions d'inconstitutionnalité de la discipline antérieure analogue, estimant que, lorsqu'une procédure de redressement était en cours, il n'était pas nécessaire d'offrir aux créanciers les garanties d'une procédure juridictionnelle sous le contrôle d'un juge, le législateur étant libre de prévoir que les dettes de l'organisme en cessation de paiements pussent être réglées dans le cadre d'une procédure administrative. D'après elle, cela était d'autant plus vrai lorsque, comme en l'espèce, des intérêts publics étaient en jeu et que les dispositions législatives visaient à empêcher une détérioration encore plus importante de la situation financière de la collectivité. De plus, toujours selon elle, une fois la procédure de redressement entamée, on ne pouvait imputer au débiteur la non-exécution de ses obligations, ce qui justifiait le « blocage » (*blocco*) des intérêts légaux et de la somme à titre de

compensation de l'inflation. La Cour constitutionnelle a en outre précisé que les actes de l'OSL n'étaient pas soustraits au contrôle des juridictions judiciaires lorsqu'ils portaient préjudice à des droits subjectifs parfaits (*diritti soggettivi*).

21. L'OSL doit déposer auprès du ministère de l'Intérieur la liste des créances admises au passif. Après une vérification ministérielle, l'OSL peut demander un prêt à la Caisse des dépôts et consignations. Le montant de ce prêt s'ajoute aux autres ressources déjà versées à l'actif par l'OSL. L'OSL procède ensuite au paiement d'acomptes aux créanciers dont les revendications ont été inscrites au passif; au fur et à mesure que des nouvelles ressources deviennent disponibles, l'OSL paie de nouveaux acomptes, si possible jusqu'à l'extinction complète des dettes inscrites au passif. La procédure se termine par le dépôt d'un plan d'extinction des dettes qui doit être approuvé par le ministère sur avis d'une commission spécialisée. Le ministère examine sur le fond les choix opérés par l'OSL et peut lui demander des explications et des vérifications supplémentaires. Il peut également refuser d'approuver le plan d'extinction.

22. Afin d'accélérer la procédure, l'OSL peut proposer aux créanciers un règlement amiable en contrepartie d'une diminution du montant de leur créance. En cas d'acceptation de cette proposition, la somme résultant de la transaction est immédiatement payée au créancier qui, en même temps, renonce à toute prétention ultérieure à ce titre. Si la proposition est refusée, l'OSL procédera à un paiement proportionnel dans le respect du principe *par condicio creditorum*.

23. Pendant la procédure de redressement, l'application du taux des intérêts et de la compensation de l'inflation est suspendue relativement aux créances inscrites au passif. Les intérêts et la compensation de l'inflation peuvent être réclamés à partir de la date de la clôture de la procédure de redressement.

### III. LE DROIT COMPARÉ

24. Il ressort des informations de droit comparé dont dispose la Cour que vingt-cinq Etats membres du Conseil de l'Europe (Allemagne, Azerbaïdjan, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Lettonie, Luxembourg, ex-République yougoslave de Macédoine, Moldova, Monténégro, Pologne, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine) ne semblent pas admettre qu'une administration locale puisse être déclarée insolvable (en Roumanie, une réglementation à cet égard avait été adoptée, mais son application a été suspendue). En revanche, en Autriche, une municipalité peut faire l'objet d'une procédure de faillite et, en Hongrie, la législation prévoit six cas dans lesquels une municipalité en état d'insolvabilité peut être soumise à une « procédure d'allègement de la dette

municipale ». Sans reconnaître l'insolvabilité de la municipalité, huit Etats (Belgique, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine, Lettonie, Monténégro, Russie, Slovaquie et Suisse) prévoient que celle-ci peut être déclarée en situation de détresse financière, ce qui, en général, implique l'élaboration d'un plan de redressement. En Suisse, les créanciers de la municipalité peuvent être impliqués dans la procédure par le biais d'un concordat négocié avec la municipalité.

25. Dans les Etats où il n'y a pas de déclaration d'insolvabilité ou de procédure de détresse financière, le paiement des créances semble devoir passer par l'exécution d'une décision judiciaire qui établit l'existence d'une somme due et exigible (Allemagne, Azerbaïdjan, Bulgarie, Espagne, Grèce, Moldova, Pologne, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovénie, Turquie et Ukraine). Des garanties procédurales en faveur des créanciers des municipalités sont prévues en Espagne, en Grèce, en Roumanie, au Royaume-Uni et en France. Certains Etats (Allemagne, Bulgarie, Monténégro, Royaume-Uni, Serbie, Slovénie et Suède) prévoient la possibilité de saisir les biens municipaux, bien qu'il existe des restrictions à cet égard telles que l'insaisissabilité des biens nécessaires à la continuité des services publics.

26. Les deux Etats (Autriche et Hongrie) qui admettent la faillite d'une collectivité locale ont mis en place certaines garanties en faveur des créanciers. En Autriche, les fonctionnaires de la municipalité peuvent être tenus personnellement pour responsables en cas de négligence ou de faute et les biens de la municipalité non nécessaires au maintien des intérêts publics peuvent être saisis aux fins du paiement des créances. En Hongrie, le tribunal régional peut procéder à une répartition des biens municipaux tout en respectant un ordre de priorité des créanciers prévu par la loi.

27. Quant à la possibilité que l'Etat intervienne pour payer les créanciers d'une municipalité, elle est complètement exclue dans onze Etats (Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Espagne, Hongrie, Luxembourg, Pologne, République tchèque, Suisse, Turquie et Ukraine) et admise seulement dans des cas très particuliers (par exemple, si l'Etat s'est porté garant) dans trois autres (Bulgarie, Moldova et Russie). L'Etat central peut aider financièrement une municipalité en Allemagne, Estonie, ex-République yougoslave de Macédoine et Serbie.

28. Pour ce qui concerne les Etats non européens, en Afrique du Sud une municipalité faisant face à des problèmes financiers peut faire l'objet d'un plan de redressement et, si elle est dans l'incapacité de payer ses dettes, elle peut demander à la Haute Cour d'ordonner, pour une période n'excédant pas quatre-vingt-dix jours, la suspension de toutes les procédures judiciaires engagées par des créanciers et la suspension de tout ou partie de ses obligations financières. Si la Haute Cour accepte la demande, un plan de règlement partiel des créances est établi. Au Chili, lorsqu'un créancier

engage une procédure civile contre une municipalité, les biens de celle-ci non nécessaires à son fonctionnement peuvent être saisis.

29. Enfin, aux Etats-Unis d'Amérique, si une municipalité est insolvable et si l'Etat fédéré l'autorise, elle peut élaborer un plan pour faire face à ses dettes et demander à bénéficier de la protection de la loi sur la faillite, qui généralement consiste en une prolongation des échéances, une réduction du montant de la dette ou de ses intérêts et une obtention de prêts. Une commission a compétence pour examiner le plan de redressement, qui doit être non discriminatoire, juste et équitable. Selon les règles de priorité, certains créanciers doivent être payés en totalité, d'autres peuvent ne rien percevoir. Pour obtenir le paiement de la somme qui lui est due, un créancier privilégié bénéficie d'une garantie lui assurant une priorité de paiement en cas de difficultés du débiteur. Il évite ainsi la concurrence avec les créanciers chirographaires (créanciers simples, dépourvus d'une telle garantie). Les paiements doivent avoir été effectués en totalité pour chaque niveau de priorité pour que les créanciers du niveau suivant puissent commencer à être payés.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

30. Le requérant affirme qu'il lui est impossible d'obtenir l'exécution du jugement du tribunal de Bénévent du 18 novembre 2003. Il invoque l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

Le Gouvernement combat cette thèse.

## A. Sur la recevabilité

### 1. Les exceptions du Gouvernement tirées du caractère abusif de la requête et de l'absence de la qualité de victime du requérant

31. Le Gouvernement indique que la municipalité de Bénévent s'est déclarée insolvable en décembre 1993 et que la gestion financière de la ville a été confiée à l'OSL le 19 janvier 1994. En 1998, l'OSL aurait opté pour la procédure simplifiée, permettant la conclusion d'accords à l'amiable avec les créanciers. A la date des observations du Gouvernement (décembre 2006), la procédure de redressement aurait toujours été pendante. Elle se serait prolongée en raison de modifications législatives intervenues au fil du temps et de l'admission au passif de nouvelles créances. Les 15 et 23 novembre 2005, la municipalité de Bénévent aurait décidé de souscrire un prêt aux fins de régler la situation de certains créanciers, ce qui lui aurait permis de proposer le versement de sommes allant jusqu'à 80 % des créances.

32. Selon le Gouvernement, on ne saurait tenir compte de la période qui a précédé la reconnaissance de la créance du requérant par un jugement devenu définitif. En effet, selon lui, ce n'est qu'à partir de cette date que l'intéressé pouvait revendiquer un droit auprès de l'OSL et/ou de la municipalité.

33. Le Gouvernement indique que la décision de justice reconnaissant la créance du requérant n'est devenue définitive que le 9 mai 2004 (paragraphe 11 ci-dessus). Entre cette date et la date de la proposition de règlement amiable, le 7 février 2006 (paragraphe 13 ci-dessus), un an et neuf mois environ se sont écoulés. Or, d'après le Gouvernement, le requérant n'a pas informé la Cour des développements de la procédure et a ainsi tenté de tromper sa confiance. Le Gouvernement estime dès lors que la requête de l'intéressé est abusive. A titre subsidiaire, il invite la Cour à refuser à celui-ci la qualité de victime et à déclarer que sa requête s'analyse en une *actio popularis* visant la législation italienne en tant que telle.

### 2. Appréciation de la Cour

34. La Cour rappelle que, aux termes de l'article 47 § 6 de son règlement, les requérants doivent l'informer de tout fait pertinent pour l'examen de leur requête, et qu'une requête peut être rejetée comme étant abusive si elle a été fondée sciemment sur des faits controuvés (*Řehàk c. République tchèque* (déc.), n° 67208/01, 18 mai 2004, et *Keretchashvili c. Géorgie* (déc.), n° 5667/02, 2 mai 2006) ou si le requérant a passé sous silence des informations essentielles concernant les faits de l'affaire afin d'induire la Cour en erreur (voir, entre autres, *Hüttner c. Allemagne* (déc.), n° 23130/04, 19 juin 2006, et *Basileo et autres c. Italie* (déc.), n° 11303/02, 23 août 2011). Elle rappelle ensuite que, de même, si des développements

importants surviennent au cours de la procédure devant la Cour et si le requérant ne l'en informe pas, l'empêchant ainsi de se prononcer sur l'affaire en pleine connaissance de cause, sa requête peut être rejetée comme étant abusive (*Bekauri c. Géorgie* (déc.), n° 14102/02, §§ 21-23, 10 avril 2012, et *Simonetti c. Italie* (déc.), nos 50914/11 et 58323/11, § 19, 10 juillet 2012).

35. La Cour rappelle en outre avoir déjà affirmé que, « en principe, tout comportement du requérant manifestement contraire à la vocation du droit de recours et entravant le bon fonctionnement de la Cour ou le bon déroulement de la procédure devant elle peut être qualifié d'abusif » (*Miroļubovs et autres c. Lettonie*, n° 798/05, § 65, 15 septembre 2009), la notion d'abus, aux termes de l'article 35 § 3 a) de la Convention, devant être comprise dans son sens ordinaire retenu par la théorie générale du droit – à savoir le fait, par le titulaire d'un droit, de mettre celui-ci en œuvre en dehors de sa finalité d'une manière préjudiciable (*Miroļubovs et autres*, précité, § 62, et *Petrović c. Serbie* (déc.), nos 56551/11 et dix autres, 18 octobre 2011).

36. En l'espèce, la Cour constate que le Gouvernement reproche au requérant de ne pas avoir informé la Cour de la proposition de règlement amiable formulée par l'OSL le 7 février 2006.

37. Elle note que la requête a été introduite devant elle le 10 décembre 2004, lorsque l'OSL n'avait pas encore formulé son offre, et que le requérant a mentionné la proposition de règlement amiable de l'OSL dans ses observations en réplique présentées en février 2007. L'intéressé ne peut donc se voir reprocher d'avoir tenté de passer sous silence l'offre litigieuse. De plus, à supposer même qu'il soit responsable d'un certain retard dans la communication de l'information en question, la Cour ne saurait conclure que ce manque de diligence est de nature à conférer à la requête un caractère abusif ou que celle-ci se fondait sciemment sur des faits controuvés.

38. La Cour rappelle également que la Convention n'envisage pas la possibilité d'engager une *actio popularis* aux fins de l'interprétation des droits reconnus dans la Convention ; elle n'autorise pas non plus les particuliers à se plaindre d'une disposition de droit interne simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'elle enfreint la Convention (*Tănase c. Moldova*, [GC], n° 7/08, § 104, CEDH 2010-...). Les requêtes doivent donc être introduites par ou au nom des personnes se prétendant victimes d'une violation d'une ou de plusieurs dispositions de la Convention. La notion de victime doit, en principe, être interprétée de façon autonome et indépendamment de notions internes telles que celles concernant l'intérêt ou la qualité pour agir. Pour qu'un requérant puisse se prétendre victime d'une violation de la Convention, il doit pouvoir démontrer qu'il a été directement affecté par la mesure incriminée (*Sanles Sanles c. Espagne* (déc.), n° 48335/99, CEDH 2000-XI, et *L.Z. c. Slovaquie* (déc.), n° 27753/06, § 71, 27 septembre 2011).

39. La Cour relève qu'en l'espèce le requérant, créancier de la municipalité de Bénévent, n'a pas pu obtenir le recouvrement intégral de sa créance ou entamer une procédure d'exécution, et ce en raison des dispositions en matière d'insolvabilité applicables aux collectivités locales. L'intéressé a donc été personnellement et directement affecté par la situation qu'il dénonce.

40. Il s'ensuit que les exceptions du Gouvernement tirées du caractère abusif de la requête et de l'absence de la qualité de victime du requérant doivent être rejetées.

41. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé au sens de l'article 35 § 3 a) de la Convention et qu'il ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité, la Cour le déclare recevable.

## **B. Sur le fond**

### *1. Arguments des parties*

#### **a) Le requérant**

42. Le requérant excipe tout d'abord de la tardiveté des observations du Gouvernement, qui seraient parvenues au greffe le 5 décembre 2006, après l'expiration du délai (29 novembre 2006) qui aurait été fixé à cet effet.

43. Il soutient ensuite que l'entrée en vigueur de la loi n° 140 de 2004, prévoyant selon lui que les dispositions relatives aux collectivités locales en cessation de paiements s'appliquent désormais également aux créances établies par un jugement prononcé après la déclaration d'insolvabilité, l'a privé de la possibilité d'obtenir le recouvrement de sa créance. Il précise qu'il ne conteste pas la compatibilité avec la Convention des dispositions générales sur les collectivités locales en cessation de paiements et que son grief porte sur la loi n° 140 de 2004, qui aurait rendu *de facto* non exécutable le jugement du tribunal de Bénévent du 18 novembre 2003 et modifié la jurisprudence antérieure (paragraphe 8 et 9 ci-dessus).

44. Le requérant affirme ensuite qu'il y a eu ingérence dans l'exercice de son droit au respect de ses biens, la loi incriminée ayant eu pour effet, à ses yeux, de reporter *sine die* la possibilité de recouvrer sa créance. Il ajoute que cette ingérence n'était pas « légale » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, car elle aurait créé une situation d'incertitude et l'aurait privé de toute possibilité de protection juridictionnelle. Il expose de plus que la somme réclamée par lui a été inscrite au passif, et qu'il ne pourra ainsi bénéficier ni des intérêts légaux ni de la somme à titre de compensation de l'inflation, et ce jusqu'à la clôture de la procédure de liquidation.

45. Il reconnaît, comme l'aurait d'ailleurs souligné le Gouvernement, qu'il a la possibilité de contester les actes de l'OSL devant les juridictions judiciaires ou administratives. Il ajoute qu'il ne peut toutefois ni contrôler l'activité de l'OSL ni solliciter le recouvrement de sa créance, et que seule la décision d'admettre ou de ne pas admettre une créance au passif peut former l'objet d'un recours. A la lumière de ce qui précède, il allègue qu'il a dû supporter une charge excessive et exorbitante, et que l'Etat n'a pas su ménager un juste équilibre entre les intérêts publics et privés concurrents.

**b) Le Gouvernement**

46. Le Gouvernement dit que la procédure de redressement consécutive à l'état d'insolvabilité de la municipalité a précisément pour but de dégager les liquidités nécessaires au paiement (en tout ou en partie) des créances. Il ne serait donc pas question, en l'espèce, d'une impossibilité de recouvrer une créance ou d'une méconnaissance de l'autorité de la chose jugée.

47. Le Gouvernement argue ensuite que dès lors que l'on permettrait à chaque créancier d'agir individuellement pour recouvrer sa créance, cela conduirait inexorablement la collectivité en cessation de paiements à la paralysie et à une situation de désordre où seuls les créanciers les plus puissants ou les mieux assistés pourraient recouvrer leur créance. D'après le Gouvernement, la difficulté à recouvrer les créances ne serait pas due à l'action des autorités, mais à une situation purement factuelle, indépendante de la volonté de l'Etat et résultant de la débâcle financière de la collectivité locale. L'intervention de l'Etat par le biais de la procédure de redressement viserait à garantir à tous les créanciers l'égalité de traitement pour le recouvrement de leurs créances et donc à satisfaire ses obligations positives.

48. Le Gouvernement précise ensuite que le requérant a refusé une proposition de règlement amiable consistant à lui verser une somme correspondant à 80 % de sa créance (paragraphe 13 ci-dessus). Il en déduit que c'est le requérant lui-même qui a choisi de ne pas recouvrer sa créance, tandis que l'Etat, face à une situation exceptionnelle d'insolvabilité de la municipalité, se serait efforcé de protéger de manière rapide les droits des créanciers. Il renvoie à l'affaire *Bäck c. Finlande* (n° 37598/97, CEDH 2004-VII), dans laquelle la Cour aurait conclu à la non-violation de l'article 1 du Protocole n° 1 malgré l'annulation, sans indemnisation ou compensation, par une loi rétroactive, d'une créance du requérant envers un particulier dans le cadre d'une politique sociale. Il considère que, dans la présente espèce, la loi sur les collectivités locales en cessation de paiements ne visait pas un litige particulier, mais qu'elle s'imposait pour des raisons de nature budgétaire et de politique économique et sociale, et que, comme elle aurait concerné une municipalité et non un particulier, elle répondait à l'intérêt général. Il est d'avis qu'il y a eu non pas atteinte à la substance même du droit du requérant, mais légère réduction du montant de sa créance.

## 2. *Appréciation de la Cour*

49. La Cour estime qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur la question de savoir si les observations du Gouvernement lui sont parvenues ou non en temps utile (paragraphe 42 ci-dessus), les faits de la cause décelant, en tout état de cause, une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, pour les raisons exposées ci-dessous.

50. La Cour rappelle d'abord qu'une « créance » peut constituer un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 si elle est suffisamment établie pour être exigible (*Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c. Grèce*, 9 décembre 1994, § 59, série A n° 301-B, et *Bourdov c. Russie*, n° 59498/00, § 40, CEDH 2002-III).

51. En l'espèce, elle note que le requérant était titulaire d'une créance établie, liquide et exigible en vertu du jugement du tribunal de Bénévent du 18 novembre 2003, qui avait condamné la municipalité à lui verser des dommages-intérêts à hauteur de 17 604,46 EUR, auxquels s'ajoutaient les intérêts légaux et une somme à titre de compensation de l'inflation. Cet arrêt est devenu définitif le 9 mai 2004 (paragraphe 11 ci-dessus).

52. A la suite de la déclaration d'insolvabilité de la municipalité de Bénévent, survenue en décembre 1993 (paragraphe 6 ci-dessus), ainsi que de l'entrée en vigueur du décret législatif n° 267 du 18 août 2000 (paragraphe 7 ci-dessus) et de la loi n° 140 du 28 mai 2004 (paragraphe 9 ci-dessus), le requérant s'est trouvé dans l'impossibilité d'entamer une procédure d'exécution contre la municipalité de Bénévent. Par ailleurs, celle-ci n'a pas payé sa dette, portant atteinte au droit du requérant au respect de ses biens, tel qu'énoncé dans la première phrase du premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Bourdov*, précité, *idem*).

53. En outre, en n'exécutant pas le jugement du tribunal de Bénévent, les autorités nationales ont empêché le requérant de percevoir l'argent qu'il pouvait raisonnablement s'attendre à obtenir. Il est vrai que l'OSL a proposé au requérant un règlement amiable, grâce auquel l'intéressé aurait pu se voir verser une somme correspondant à 80 % de sa créance (paragraphe 13 ci-dessus) ; il n'en demeure pas moins qu'en acceptant cette offre – ce qu'il n'a pas fait – le requérant aurait perdu 20 % de sa créance, et aurait dû renoncer aux intérêts légaux et à la somme à titre de compensation de l'inflation sur la somme qui lui était due, et ce à partir de la date de la déclaration d'insolvabilité de la municipalité (paragraphe 7 ci-dessus).

54. Le Gouvernement a justifié cette ingérence dans la jouissance par le requérant de son droit au respect de ses biens par l'insolvabilité de la municipalité et par la volonté de garantir à tous les créanciers l'égalité de traitement pour le recouvrement de leurs créances (paragraphe 47 et 48 ci-dessus). La Cour estime que le manque de ressources d'une commune ne saurait justifier qu'elle omette d'honorer les obligations découlant d'un

jugement définitif rendu en sa défaveur (voir, *mutatis mutandis*, *Ambruosi c. Italie*, n° 31227/96, §§ 28-34, 19 octobre 2000, et *Bourdov*, précité, § 41).

55. La Cour tient à souligner qu'il s'agit en l'espèce de la dette d'une collectivité locale, donc d'un organe de l'Etat, découlant de sa condamnation au paiement de dommages-intérêts par une décision de justice. Cela permet de différencier la présente affaire de l'affaire *Bäck c. Finlande*, évoquée par le Gouvernement (paragraphe 48 ci-dessus), où il s'agissait de l'aménagement d'une créance sur un particulier, ainsi que de l'affaire *Koufari et Adedy c. Grèce* ((déc.), n°s 57665/12 et 57657/12, §§ 31-50, 7 mai 2013), où il était question d'une politique sociale visant à réduire, à l'avenir, les rémunérations et les pensions des fonctionnaires.

56. Les considérations qui précèdent suffisent à la Cour pour conclure qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 § 1 ET 13 DE LA CONVENTION

57. Le requérant soutient que l'absence d'un recours permettant de remédier à l'impossibilité dont il se plaint d'obtenir l'exécution du jugement du tribunal de Bénévent du 18 novembre 2003 a emporté violation des articles 6 et 13 de la Convention. Il se plaint également de ce que la gestion de la faillite de la municipalité ait été confiée à un organe administratif. Il dénonce enfin l'absence de voies de recours qui lui auraient permis de demander un contrôle de l'activité de l'OSL et de la procédure de redressement.

Dans leurs parties pertinentes en l'espèce, les articles 6 § 1 et 13 de la Convention se lisent comme suit :

### Article 6 § 1

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

### Article 13

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

58. Le Gouvernement combat cette thèse.

59. La Cour relève que ce grief est lié à celui qui a été examiné ci-dessus et qu'il doit donc lui aussi être déclaré recevable.

## A. Arguments des parties

### 1. Le requérant

60. Le requérant soutient que l'article 248 du décret législatif n° 267 de 2000 et l'article 5 de la loi n° 140 de 2004 empêchent les créanciers d'une collectivité locale en cessation de paiements d'entamer une procédure d'exécution pour obtenir le recouvrement de leurs créances. En l'espèce, selon lui, l'Etat n'a pas réglementé l'accès à la justice, mais a exclu la possibilité d'agir aux fins de l'exécution, y compris devant le juge administratif. Cette interdiction perdurerait jusqu'au rétablissement de la situation financière de la municipalité, et donc jusqu'à une date imprévisible. Il s'agirait, par conséquent, d'une limite temporelle vague.

61. Le requérant soutient enfin qu'il avait un grief « défendable » sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention, et que, par conséquent, aux termes de l'article 13 de la Convention, il avait droit à un recours effectif devant une instance nationale. Or il aurait été privé de ce droit par la loi n° 140 de 2004. Il indique à cet égard que le jugement du tribunal de Bénévent du 18 novembre 2003 a été prononcé plus de onze ans après l'introduction, le 28 octobre 1992, de son action en dommages-intérêts.

### 2. Le Gouvernement

62. Le Gouvernement soutient que l'article 13 de la Convention ne peut obliger l'Etat à prévoir des mécanismes de suivi par un particulier de chaque étape intermédiaire d'une procédure complexe, car, à ses yeux, cela empêcherait le bon déroulement de la procédure et engendrerait des retards. Selon lui, cette disposition n'est par conséquent pas applicable aux phases de la procédure qui précèdent l'exclusion éventuelle d'une créance de la masse passive. Par ailleurs, puisque sa créance aurait été inscrite au passif, le requérant n'aurait pas un grief défendable sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1. Quant au droit d'accès à un tribunal, protégé par l'article 6 § 1 de la Convention, il s'agirait d'un droit non pas matériel mais procédural, qui ne pourrait se superposer à celui garanti par l'article 13.

63. Le Gouvernement se réfère ensuite à son exposé du droit et de la pratique internes pertinents (paragraphe 19-20 ci-dessus), et redit que les actes de l'OSL peuvent être attaqués tant devant le ministère de l'Intérieur que devant les juridictions administratives ou judiciaires. Il indique de plus que, en l'espèce, le requérant, dont la créance aurait été inscrite au passif, n'avait aucun grief contre l'OSL et que sa doléance tirée de l'article 13 est donc purement théorique et s'analyse en une *actio popularis*.

64. Enfin, le Gouvernement explique que le requérant ne pouvait effectivement pas entamer ou poursuivre une quelconque action individuelle en exécution. Il ajoute toutefois que la possibilité d'agir individuellement

aux fins du recouvrement d'une créance en dehors de la procédure de redressement serait par définition incompatible avec la finalité de cette dernière et aurait compromis, comme expliqué plus haut, le principe *par condicio creditorum*.

## B. Appréciation de la Cour

65. La Cour examinera les doléances du requérant d'abord sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

66. Elle rappelle que le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès – à savoir le droit de saisir un tribunal en matière civile – constitue un aspect, serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire restât inopérante au détriment d'une partie. L'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du « procès » au sens de l'article 6 (*Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, § 40, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II, et *Bourdov c. Russie (n° 2)*, n° 33509/04, § 65, 15 janvier 2009).

67. En l'espèce, la Cour note qu'aux termes de l'article 248 § 2 du décret législatif n° 267 de 2000, à partir de la déclaration d'insolvabilité et jusqu'à l'approbation de la reddition des comptes, aucune procédure d'exécution ne pouvait être entamée ou poursuivie relativement aux créances sur la municipalité rentrant dans la compétence de l'OSL (paragraphe 7 ci-dessus). L'article 5 § 2 de la loi n° 140 de 2004 a étendu cette règle également aux créances qui, comme celle du requérant, avaient été établies par une décision de justice postérieure à la déclaration d'insolvabilité. Le Conseil d'Etat a fait application de cette disposition dans ses décisions n° 3715 du 30 juillet 2004 et n° 6438 du 21 novembre 2005 (paragraphe 9 ci-dessus).

68. Le requérant a donc subi une ingérence dans l'exercice de son droit d'accès à un tribunal.

69. La Cour rappelle que ce droit n'est pas absolu, mais qu'il peut donner lieu à des limitations implicitement admises. Néanmoins, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, elles ne se concilient avec l'article 6 § 1 que si elles poursuivent un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir, parmi beaucoup d'autres, *Khalfaoui c. France*, n° 34791/97, §§ 35-36, CEDH 1999-IX, et *Papon c. France*, n° 54210/00, § 90, 25 juillet 2002 ; voir également le rappel des principes pertinents dans *Fayed c. Royaume-Uni*, 21 septembre 1994, § 65, série A n° 294-B).

70. En l'espèce, la Cour considère que la limitation incriminée poursuivait le but légitime d'assurer l'égalité de traitement entre les

créanciers, ce que le Gouvernement souligne à juste titre (paragraphe 64 ci-dessus).

71. Quant à la proportionnalité de l'ingérence, la Cour relève que l'interdiction d'entamer ou de poursuivre des procédures d'exécution contre la municipalité reste en vigueur jusqu'à l'approbation par l'OSL de la reddition des comptes, et donc jusqu'à une date future qui est fonction de l'activité d'une commission administrative indépendante. La célérité de la procédure devant ce dernier échappe donc complètement au contrôle du requérant.

72. La municipalité de Bénévent s'est déclarée en cessation de paiements en décembre 1993 (paragraphe 6 ci-dessus) et, à ce jour, la Cour n'a pas été informée d'une approbation de la reddition des comptes par l'OSL. Le requérant, qui a obtenu la reconnaissance de sa créance par un jugement prononcé en novembre 2003 et devenu définitif le 9 mai 2004 (paragraphe 11 ci-dessus), a donc été privé de son droit d'accès à un tribunal pendant une période excessivement longue. Aux yeux de la Cour, cela a porté atteinte au rapport raisonnable de proportionnalité devant exister, en la matière, entre les moyens employés et le but visé.

73. Il y a donc eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

74. Eu égard aux constats relatifs à l'article 1 du Protocole n° 1 et à l'article 6 § 1 de la Convention (paragraphe 56 et 73 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 13 de la Convention.

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

75. 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

76. Le requérant réclame 47 162,93 EUR pour préjudice matériel. Il précise que cette somme représente le montant de la créance reconnue par l'OSL (42 028,58 EUR), augmenté des intérêts légaux et d'une somme au titre de la compensation de l'inflation. Le requérant sollicite également 20 000 EUR pour dommage moral.

77. Le Gouvernement soutient que les droits patrimoniaux du requérant n'ont pas été atteints et qu'aucun sentiment d'angoisse ou autre dommage moral n'a été infligé à l'intéressé. Il est dès lors d'avis qu'aucune satisfaction équitable ne doit être accordée à l'intéressé. Il indique par

ailleurs que la somme réclamée pour dommage matériel est supérieure au montant de la créance, et que celle sollicitée pour préjudice moral est presque égale à cette dernière.

78. La Cour rappelle qu'elle a conclu à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 et de l'article 6 § 1 de la Convention à cause de l'impossibilité faite au requérant d'obtenir le recouvrement de sa créance sur la municipalité de Bénévent et de l'impossibilité d'entamer une procédure d'exécution contre celle-ci.

79. Sous l'angle de l'article 41 de la Convention, la Cour note que le requérant a subi un préjudice matériel en ce qu'il n'a pas perçu le montant des dommages-intérêts auxquels il avait droit. Comme elle l'a affirmé à maintes reprises, un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], n° 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI). Elle estime qu'en l'espèce l'octroi d'une somme équivalente au préjudice subi placerait le requérant dans la situation où il se serait trouvé si la violation n'avait pas eu lieu (*Plalam S.p.a. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 16021/02, § 23, 8 février 2011).

80. La Cour relève que, selon le jugement du tribunal de Bénévent du 18 novembre 2003, la municipalité devait verser au requérant 17 604,46 EUR à titre de dommages-intérêts. A cette somme s'ajoutaient les intérêts légaux et une somme à titre de compensation de l'inflation (paragraphe 11 ci-dessus). Le 21 juin 2005, l'OSL avait calculé que la somme due au requérant s'élevait à 42 028,58 EUR (paragraphe 12 ci-dessus).

81. Etant donné que le caractère adéquat d'un dédommagement risquerait de diminuer si le paiement de celui-ci fait abstraction d'éléments susceptibles d'en réduire la valeur, tel l'écoulement d'un laps de temps considérable (*Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis*, précité, § 82), ce montant devra être actualisé pour compenser les effets de l'inflation. Il faudra aussi l'assortir d'intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps qui s'est écoulé depuis juin 2005. Aux yeux de la Cour, ces intérêts doivent correspondre à l'intérêt légal simple appliqué au capital progressivement réévalué (*Guiso-Gallisay c. Italie* [GC], n° 58858/00, § 105, 22 décembre 2009, et *Plalam S.p.a.* (satisfaction équitable), précité, § 24).

82. De plus, en l'espèce, la violation des droits du requérant garantis par les articles 1 du Protocole n° 1 et 6 § 1 de la Convention a dû causer à l'intéressé des sentiments d'impuissance et de frustration. La Cour estime qu'il y a lieu de réparer de manière adéquate ce préjudice moral (voir, *mutatis mutandis*, *Bourdov (n° 2)*, précité, §§ 151-157, *Epiphaniou et autres c. Turquie* (satisfaction équitable), n° 19900/92, § 45, 26 octobre 2010, et *Di Marco c. Italie* (satisfaction équitable), n° 32521/05, § 20, 10 janvier 2012).

83. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments et statuant en équité, la Cour estime raisonnable d'accorder au requérant une somme globale de 50 000 EUR, tous préjudices confondus, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt sur cette somme.

### **B. Frais et dépens**

84. Se fondant sur une note relative aux frais de ses avocats, le requérant demande également 11 618,60 EUR pour les frais et dépens engagés devant la Cour.

85. Le Gouvernement affirme qu'un recours abusif ou mal fondé n'entraîne aucun paiement de frais et dépens et que, en tout état de cause, la somme réclamée par le requérant est excessive.

86. Selon la jurisprudence de 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. En l'espèce, compte tenu des documents dont elle dispose et de sa jurisprudence, la Cour estime raisonnable la somme de 5 000 EUR pour la procédure devant elle et l'accorde au requérant.

### **C. Intérêts moratoires**

87. La Cour juge approprié de calquer 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, À L'UNANIMITÉ,**

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention ;
3. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
4. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner le grief tiré de l'article 13 de la Convention ;
5. *Dit*
  - a) que l'Etat 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, les sommes suivantes :

- i. 50 000 EUR (cinquante mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage matériel et moral,
  - ii. 5 000 EUR (cinq mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par le requérant, pour frais et dépens ;
- 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 ;

6. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 24 septembre 2013, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Stanley Naismith  
Greffier

Danutė Jočienė  
Présidente