



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

QUATRIÈME SECTION

DÉCISION

Requête n° 18976/13
A.C. et F.I.
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant le 6 octobre 2015 en une Chambre composée de :

Päivi Hirvelä, *présidente*,

Guido Raimondi,

Ledi Bianku,

Nona Tsotsoria,

Paul Mahoney,

Faris Vehabović,

Yonko Grozev, *juges*,

et de Fatoş Aracı, *greffière adjointe de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 8 mars 2013,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Les requérants, M. A.C. et M^{me} F.I., sont des ressortissants italiens, nés respectivement en 1959 et en 1961. Leur lieu de résidence n'est pas connu. Ils ont été représentés devant la Cour par M^e A. Pettini, avocat à Florence.

A. Les circonstances de l'espèce

2. Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit.

3. Les requérants sont un couple marié. En 1993 et 1995, ils ouvrirent un bar et une pizzeria dans deux communes de la province d'Agrigente. Ces

activités commerciales généraient des profits, mais les requérants firent l'objet de pressions de la part d'organisations criminelles locales, qui voulaient les acquérir. Selon la version des requérants, deux homicides furent commis en mars et avril 1996 afin de les intimider.

4. Les requérants décidèrent alors de céder aux pressions et vendirent le bar à un prix (12 000 000 liras (ITL) – environ 6 197 euros (EUR)) inférieur à sa valeur marchande (90 000 000 ITL – environ 46 481 EUR). Ils signèrent en outre un compromis pour la vente de la pizzeria moyennant le prix de 38 000 000 ITL (environ 19 625 EUR).

5. En octobre 1996, la requérante décida de porter plainte, ce qui conduisit à l'arrestation des personnes responsables des homicides. En mai 1998, les requérants, qui avaient entre-temps reçu de nombreuses menaces de mort, furent insérés dans le programme de protection des témoins prévu par la loi n° 82 du 15 mars 1991. Par conséquent, les requérants et leur deux enfants furent transférés dans des lieux lointains et secrets.

6. Aux termes de l'article 16ter § 1 de la loi n° 82 de 1991,

« Les témoins de justice auxquels est appliqué le programme spécial de protection ont droit :

a) à des mesures de protection jusqu'à la cessation effective du danger pour eux et pour les membres de leurs familles ;

b) à des mesures d'assistance, même après la cessation de la protection, visant à garantir un niveau de vie personnelle et familiale non inférieur à celui qu'ils avaient avant le début du programme, jusqu'à ce qu'ils aient à nouveau la possibilité d'avoir un revenu propre ;

c) à la capitalisation du coût de l'assistance, en alternative à celle-ci ;

d) au maintien de leur poste s'ils étaient fonctionnaires publics (...);

e) au versement d'une somme à titre de manque à gagner, calculée par la commission, découlant de la cessation de l'activité de travail [des témoins] et des membres de leur famille (...);

f) à des prêts à des taux avantageux (*mutui agevolati*) visant la réinsertion complète [des témoins] et des membres de leurs familles dans la vie économique et sociale. »

7. S'appuyant sur cette disposition, le 11 avril 2005, les requérants demandèrent : a) la capitalisation du coût de l'assistance ; b) une somme à titre de manque à gagner ; et c) une somme à titre de réparation des dommages matériels et moraux subis à la suite de leur insertion dans le programme de protection. Au total, les requérants demandaient la somme de 950 000 EUR.

8. La demande des requérants fut examinée par la commission centrale pour la fixation et application de mesures spéciales de protection prévue par l'article 10 de la loi n° 82 de 1991 (ci-après, la « commission *ad hoc* »).

9. Par une décision n° 82 du 19 octobre 2005, la commission *ad hoc* accueille seulement en partie la demande des requérants. Elle leur octroya 267 400 EUR à titre de capitalisation du coût de l'assistance (article 16ter

§ 1 c) de la loi n° 82 de 1991), spécifiant qu'aux termes du décret ministériel n° 161 du 23 avril 2004, cette capitalisation devait être limitée à une période de dix ans. La commission *ad hoc* fixa en outre à 90 796 EUR la somme due à titre de préjudice moral (*danno biologico*) pour les requérants et leurs enfants. Elle appliqua en outre une retenue de 10 000 EUR pour le paiement de factures non honorées et pour compenser les dégâts que les intéressés avaient provoqués à l'immeuble où ils étaient hébergés.

10. Les requérants attaquèrent la décision de la commission *ad hoc* devant le tribunal administratif régional (ci-après, le « TAR ») du Latium. Ils alléguèrent, entre autres, que la commission *ad hoc* avait adopté sa décision de manière unilatérale, sans leur donner la possibilité de présenter leurs arguments, qu'elle n'avait octroyé aucune somme à titre de manque à gagner et qu'elle n'avait pas dûment tenu compte de leur niveau de vie avant l'insertion dans le programme de protection. Selon les requérants, la décision incriminée s'analysait en une injustice manifeste, étant donné que leur famille avait peu de possibilités de réinsertion sociale et qu'elle ne pouvait pas recouvrir le niveau de vie antécédent à l'application de la loi n° 82 de 1991.

11. Par un jugement du 10 novembre 2011, dont le texte fut déposé au greffe le 5 mars 2012, le TAR du Latium rejeta le recours des requérants.

12. Le TAR observa tout d'abord que la commission *ad hoc* avait entendu à deux reprises les requérants, qui avaient ainsi eu l'occasion d'exposer leur projet d'entamer une nouvelle activité commerciale dans le secteur de la restauration. Il ressortait des procès-verbaux de ces auditions que le Président de la commission *ad hoc* avait précisé que les demandes formulées par les requérants (695 000 EUR pour l'acquisition de locaux destinés à la restauration, 525 416,53 EUR pour l'acquisition d'un appartement et 487 484 EUR pour l'acquisition d'une revente de tabac et journaux) étaient bien supérieures aux montants que la commission pouvait octroyer et qui avaient été versés dans des cas analogues.

13. Pour ce qui était du manque à gagner, le TAR nota que la commission *ad hoc* s'était basée sur les vérifications accomplies par le service central de protection. Par ailleurs, les requérants avaient déclaré de ne pas disposer des documents fiscaux et comptables relatifs à leurs activités commerciales antérieures à leur insertion dans le programme de protection et de ne pas se souvenir du montant des profits engendrés par la pizzeria, dans laquelle ils n'avaient travaillé que pendant cinq mois. Dans ces circonstances, le TAR estima que les requérants avaient omis de fournir à la commission *ad hoc* les éléments nécessaires pour établir l'existence d'un manque à gagner. De plus, il ressortait des informations fournies par les services fiscaux compétents ainsi que du contexte socio-économique de référence que les conditions pour l'octroi d'une somme à titre de manque à gagner n'étaient pas remplies.

14. Le TAR observa notamment que de 1989 à 1998, le requérant avait travaillé de manière intermittente comme ouvrier dans des chantiers communaux et comme employé d'une station essence. En ce qui concernait le bar, la requérante avait déclaré des revenus relativement modestes (10 080 000 ITL – environ 5 577 EUR – pour 1993 ; 15 256 000 ITL – environ 7 879 EUR – pour 1994 ; et 25 713 000 ITL – environ 13 279 EUR – pour 1995). En outre, par une note du 21 juin 2010, la Préfecture d'Agrigente avait exclu que l'insertion dans le programme de protection eût eu des répercussions négatives pour la rentabilité de l'entreprise.

15. Dans la mesure où les requérants se plaignaient du fait que la commission *ad hoc* avait octroyé des sommes à titre de préjudice moral bien inférieures à celles qui ressortaient des rapports des experts de leur choix, le TAR observa que la commission s'était basée sur des pourcentages de préjudice de 20% pour les requérants et de 5% et 15% respectivement pour leurs enfants. Ces pourcentages avaient été déterminés par une expertise médico-légale réalisée par l'Institut National pour la Sécurité Sociale (« INPS ») sur la base des tableaux préparés par le tribunal de Rome.

16. Enfin, les requérants affirmaient que leurs chances de réinsertion sociale étaient très minces, voire inexistantes. Le TAR observa cependant que les sommes que la commission *ad hoc* avait octroyées visaient, entre autres, à favoriser la réinsertion des intéressés dans le marché du travail.

17. Les requérants interjetèrent appel devant le Conseil d'État.

18. Par un arrêt du 16 novembre 2012, dont le texte fut déposé au greffe le 14 décembre 2012, le Conseil d'État, estimant que le TAR avait motivé de manière logique et correcte tous les points controversés, rejeta l'appel des requérants.

GRIEFS

19. Invoquant l'article 8 de la Convention, les requérants dénoncent une atteinte à leur droit au respect de leur vie privée et familiale.

EN DROIT

20. Les requérants considèrent qu'il y a eu violation de leur droit au respect de leur vie privée et familiale, tel que garanti par l'article 8 de la Convention.

Cette disposition se lit comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

21. Les requérants affirment avoir décidé de dénoncer les intimidations dont ils avaient fait l'objet et de témoigner contre les responsables afin d'améliorer la vie économique et sociale de tous les citoyens. Cependant, ce choix leur a empêché de mener une vie normale : ils ont reçu une nouvelle identité, ont été éloignés de leur milieu social et transférés dans une localité secrète. Ils ont été contraints de vivre de manière isolée et sans relations sociales, ce qui a eu des répercussions négatives sur leur intégrité physique et morale. Les requérants et leur enfants ont souffert de stress, dépression, attaques de panique et troubles alimentaires. Les requérants considèrent qu'en dépit de leur sacrifice, la commission *ad hoc* leur a octroyé une somme insuffisante, qui ne permet pas une réinsertion sociale adéquate et ne couvre pas le manque à gagner dont ils ont été victimes. En effet, cette somme a uniquement servi pour l'achat d'un logement. Ainsi la finalité de la loi n° 82 de 1991, à savoir d'éviter que le choix de témoigner contre la mafia puisse avoir des répercussions négatives pour les témoins concernés, aurait été méconnue.

22. À la date des dernières informations (9 juillet 2013), les requérants étaient à la recherche d'un emploi et se heurtaient à des nombreuses difficultés, parmi lesquelles la circonstance que leurs *curricula* indiquaient qu'ils n'avaient exercé aucune activité lucrative légale de 1998 à 2013. De plus, il leur serait interdit de participer à des concours pour l'accès à la fonction publique.

23. La Cour doit tout d'abord trancher la question de savoir si le droit invoqué par les requérants entre dans le cadre de la notion de « respect » de la « vie privée et familiale » inscrite à l'article 8 de la Convention.

24. Elle rappelle que la sphère de la vie privée, telle qu'elle la conçoit, couvre l'intégrité physique et morale d'une personne ; la garantie offerte par l'article 8 de la Convention est principalement destinée à assurer le développement, sans ingérences extérieures, de la personnalité de chaque individu dans les relations avec ses semblables (*Botta c. Italie*, 24 février 1998, § 32, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I).

25. En l'espèce, la Cour note que les requérants se plaignent en substance non pas d'un acte de l'État mais de l'inaction de l'État, auquel ils reprochent de ne pas avoir adopté toutes les mesures positives, notamment d'ordre économique, nécessaires afin de leur garantir une réinsertion sociale adéquate après leur choix de témoigner contre les personnes responsables des homicides commis en 1996. En effet, même si les requérants mentionnent leur éloignement de leur milieu social et leur transfert dans une localité secrète sous une nouvelle identité, ils ne critiquent pas ces mesures

en tant que telles, et semblent accepter qu'elles étaient nécessaires pour leur protection et pour la protection de leurs proches. Dès lors, la seule question que la Cour est appelée à examiner dans la présente affaire est celle de savoir si la décision de la commission *ad hoc* d'accueillir seulement en partie la demande des requérants visant à obtenir une indemnité financière a porté atteinte aux droits des intéressés garantis par l'article 8 de la Convention.

26. La Cour rappelle que si l'article 8 a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, il ne se contente pas de commander à l'État de s'abstenir de pareilles ingérences : à cet engagement négatif peuvent s'ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée ou familiale (*Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 58, *Recueil* 1998-I, et *Di Sarno et autres c. Italie*, n° 30765/08, § 105, 10 janvier 2012). La notion de respect manque pourtant de netteté : pour déterminer si pareilles obligations existent, il faut prendre en compte le juste équilibre à ménager entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu, l'État jouissant en toute hypothèse d'une marge d'appréciation (*Botta*, précité, § 33 ; *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], n° 28957/95, § 72, CEDH 2002-VI ; et *Briani c. Italie* (déc.), n° 33756/09, § 20, 9 septembre 2014).

27. La Cour rappelle également avoir conclu à l'existence de ce type d'obligations à la charge d'un État lorsqu'elle a constaté la présence d'un lien direct et immédiat entre, d'une part, les mesures demandées par un requérant et, d'autre part, la vie privée et/ou familiale de celui-ci (*Botta*, précité, § 34, et *Briani*, décision précitée, § 21).

28. La Cour a estimé qu'un tel lien existait en ce qui concernait l'attribution de certaines allocations publiques, l'octroi desquelles permettait à l'État de « témoigner son respect pour la vie familiale » (voir, à propos de l'allocation pour famille nombreuse, *Okpiz c. Allemagne*, n° 59140/00, § 32, 25 octobre 2005 ; *Niedzwiecki c. Allemagne*, n° 58453/00, § 31, 25 octobre 2005 ; *Fawsie c. Grèce*, n° 40080/07, § 28, 28 octobre 2010 ; et *Saidoun c. Grèce*, n° 40083/07, § 29, 28 octobre 2010 ; voir également, à propos d'une allocation de congé parental, *Petrovic c. Autriche*, 27 mars 1998, §§ 27-29, *Recueil* 1998-II ; à propos d'une prestation de maternité, *Weller c. Hongrie*, n° 44399/05, § 29, 31 mars 2009 ; et, à propos d'une allocation pour une aide à domicile, *McDonald c. Royaume-Uni*, n° 4241/12, § 47, 20 mai 2014). Pour parvenir à cette conclusion, la Cour a examiné la nature des allocations en cause et les répercussions que le refus de les octroyer pouvait avoir pour la vie privée et familiale des intéressés.

29. Se tournant vers les faits de l'espèce, la Cour considère que les sommes pouvant être octroyées par la commission *ad hoc* visaient, entre autres, à fournir aux requérants les moyens financiers nécessaires pour pallier aux répercussions négatives que l'insertion dans le programme de protection avait eues sur leur vie privée et familiale et pour faciliter leur

réinsertion sociale. Par ailleurs, l'article 16^{ter} b) de la loi n° 82 de 1991 indique que les mesures d'assistance ont pour but de « garantir un niveau de vie personnelle et familiale non inférieur à celui qui existait avant le début du programme » (paragraphe 6 ci-dessus). Dès lors, la Cour ne saurait exclure l'existence d'un lien direct et immédiat entre les indemnités sollicitées et la vie privée et familiale des requérants. Elle estime, cependant, qu'il ne s'impose pas de trancher cette question, car, à supposer même que l'article 8 de la Convention soit applicable, aucune apparence de violation de cette disposition ne saurait être décelée en l'espèce, pour les raisons suivantes.

30. La Cour ne sous-estime pas les difficultés, entre autres d'ordre financier, auxquelles les requérants ont dû faire face en raison de leur transfert dans des lieux lointains et secrets et de l'impossibilité qui en est découlée de poursuivre leurs activités commerciales dans la province d'Agrigente. Elle note cependant que la commission *ad hoc* a octroyé aux intéressés 267 400 EUR à titre de capitalisation du coût de l'assistance et 90 796 EUR à titre de préjudice moral (paragraphe 9 ci-dessus). Aux yeux de la Cour, ces sommes, au vu des éléments débattus devant les juridictions internes, ne sauraient être considérées dérisoires, paraissant au contraire suffisantes à permettre, ou du moins à faciliter, la réinsertion sociale des requérants et de leurs enfants. Il est vrai que la commission *ad hoc* a refusé d'accorder une somme à titre de manque à gagner ; cependant, comme souligné par le TAR, cette décision s'expliquait par les faits que les intéressés n'avaient travaillé dans la pizzeria que pendant cinq mois, qu'ils n'avaient pas produit les documents fiscaux et comptables relatifs à leurs activités commerciales (paragraphe 13 ci-dessus) et que les revenus déclarés pour le bar étaient relativement modestes (paragraphe 14 ci-dessus). De plus, les requérants ont été associés au processus décisionnel, ayant été entendus à deux reprises par la commission *ad hoc* et ayant donc eu la possibilité de présenter leurs projets de réinsertion sociale et dans le monde du travail (paragraphe 12 ci-dessus).

31. Dans ces circonstances, la Cour ne saurait conclure que les mesures adoptées par l'État afin de garantir aux requérants un respect effectif de leur vie privée ou familiale en dépit de leur insertion dans le programme de protection pour témoins ont été manifestement inadéquates ou insuffisantes. Les autorités italiennes ne sont pas parvenues à des conclusions arbitraires et n'ont pas dépassé la marge d'appréciation dont elles jouissent en la matière.

32. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 29 octobre 2015.

Fatoş Aracı
Greffière adjointe

Päivi Hirvelä
Présidente