

SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 12414/86
présentée par A., B.
et C. contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre),
siégeant en chambre du conseil le 14 janvier 1992
en présence de

MM. J.A. FROWEIN, Président de la Première Chambre
G. SPERDUTI
E. BUSUTTIL
Sir Basil HALL
M. C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER

M. M. de SALVIA, Secrétaire de la Première Chambre ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme
et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 3 octobre 1985 par A., B. et C. contre
l'Italie et enregistrée le 23 septembre 1986 sous le No de dossier
12414/86 ;

Vu la décision de la Commission, en date du 6 juillet 1989, de
porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et
d'inviter ce dernier à présenter par écrit ses observations sur la
recevabilité et le bien-fondé de la requête ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le
1er décembre 1989 et les observations en réponse présentées par les
requérants le 12 mars 1990 ;

Vu la décision de la Commission du 9 avril 1991 de renvoyer la
requête à une Chambre ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la
Commission

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les requérants sont A., avocat, ressortissant italien, né en 1940
à Rome, son épouse, B., ressortissante danoise, née en 1943 à Horsens,
leur fille, C., ressortissante italienne, née en 1969 à Rome.

Les faits, tels qu'ils ont été exposés par les parties sont les
suivants :

Le 27 décembre 1976, les deux premiers requérants - agissant en leur
nom propre et dans l'intérêt de la troisième requérante qui fréquentait
l'école primaire, engagèrent la procédure de référé prévue à
l'article 700 du Code de procédure civile - devant le juge d'instance
("pretore") de Rome lui demandant d'enjoindre à l'institutrice de la
classe fréquentée par leur fille de cesser tout enseignement religieux

à l'endroit de l'enfant qui avait, par ailleurs, été dispensée des cours d'instruction religieuse. Ils se référaient notamment à la récitation quotidienne des prières selon le rite catholique.

En même temps, ils soulevèrent une question préjudicielle sur la constitutionnalité de certaines dispositions du décret royal n° 577 du 5 février 1928 concernant l'instruction primaire dans les écoles publiques, dans la mesure où il établissait que l'enseignement catholique était la base et le couronnement de l'instruction impartie aux élèves ainsi que de certaines dispositions du décret du Président de la République n° 503 du 14 juin 1955 qui faisait, entre autre, obligation aux élèves de suivre l'enseignement religieux et de réciter quotidiennement les prières du rite catholique.

Ils invoquaient les articles suivants de la Constitution : 3 (égalité des citoyens sans distinction de religion), 7 (indépendance de l'Eglise catholique et de l'Etat), 8 (égalité des religions devant la loi), 19 (liberté de religion) 21 (liberté de culte), 29 (droit de la famille en qualité de société naturelle fondée sur le mariage), 30 (droits et devoirs des parents d'instruire et d'éduquer leurs enfants), 33 (liberté de l'enseignement), 34 (droit à l'instruction publique gratuite et obligatoire).

Le juge d'instance de Rome ne se prononça pas sur la mesure d'urgence demandée par les parents mais, estimant qu'une décision de la Cour constitutionnelle sur les exceptions d'inconstitutionnalité soulevées par les requérants était préjudicielle à son prononcé, par ordonnance du 12 février 1977, saisit la Cour constitutionnelle de l'exception d'inconstitutionnalité des décrets litigieux et suspendit la procédure.

Les dispositions litigieuses furent abolies par l'entrée en vigueur de la loi n° 121 du 25 mars 1985. Le 18 décembre 1985, compte tenu des modifications législatives introduites par cette loi, la Cour constitutionnelle retourna l'affaire au juge d'instance de Rome et

l'invita à réexaminer à la lumière des changements législatifs intervenus entretemps, les questions d'inconstitutionnalité qui avaient été soulevées.

Cette ordonnance de la Cour constitutionnelle ne fut pas notifiée aux parties.

Toutefois, par acte du 24 février 1987, les requérants reprirent leur action en référé devant le juge d'instance de Rome.

Par ordonnance du 3 avril 1987, le juge d'instance de Rome constata que les mesures d'urgence demandées par les requérants étaient désormais sans objet puisque les dispositions litigieuses avaient été abolies entretemps et que de toute manière la troisième requérante avait depuis longtemps quitté l'école primaire. Au fond, le juge d'instance remarqua que la question de savoir s'il était possible d'adopter une mesure d'urgence telle que la suspension de l'application de dispositions légales dont on conteste la constitutionnalité faisait l'objet de décisions divergentes de jurisprudence. En tout cas, il ne lui paraissait pas conforme à l'objet et au but de la procédure d'urgence - qui est d'accorder ou refuser "ante causam" une mesure de protection des droits en cause - qu'elle puisse ouvrir la voie à une procédure incidente d'exception d'inconstitutionnalité, car, à son avis, la possibilité de soulever une exception d'inconstitutionnalité devait être réservée à la procédure concernant le fond du litige, procédure qui en l'espèce n'avait jamais été entamée.

La troisième requérante avait terminé l'école primaire au mois de juin 1980.

GRIEFS

Les requérants se plaignent que la procédure devant le juge d'instance ("pretore") de Rome - retardée considérablement par la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle - ne s'est pas déroulée dans un "délai raisonnable". Ils invoquent l'article 6 par. 1 de la Convention, aux termes duquel "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.

Les requérants se plaignent également que, par sa durée, la procédure en question ne leur a pas permis de sauvegarder leur liberté de pensée et de religion et invoquent l'article 9 de la Convention, aux termes duquel "toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion".

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La présente requête a été introduite le 3 octobre 1985 et enregistrée le 23 septembre 1986.

Le 6 juillet 1989, la Commission a décidé de porter cette requête à la connaissance du Gouvernement défendeur et de l'inviter à lui présenter par écrit ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. Le Gouvernement a présenté ses observations le 1er décembre 1989. Les requérants y ont répondu le 12 mars 1990.

Après consultation des parties, par décision du 9 avril 1991, la Commission a renvoyé la requête à la Première Chambre.

EN DROIT

1. Les requérants se plaignent, en premier lieu, de la durée excessive de la procédure de référé engagée le 27 décembre 1976 devant le juge d'instance de Rome. Ils invoquent les dispositions de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention qui dispose que :

"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."

La Commission constate que la procédure litigieuse visait à enjoindre à l'institutrice de la classe fréquentée par la troisième requérante de cesser tout enseignement religieux à l'endroit de cette dernière, notamment la récitation quotidienne des prières selon le rite catholique, enseignement prévu, en ce qui concerne l'école primaire, par le décret royal RD n° 577 du 5 février 1928 et du décret du président de la République DPR n° 503 du 14 juin 1955.

La procédure litigieuse, engagée le 27 décembre 1976, s'est terminée le 3 avril 1987. Elle a duré environ dix ans et quatre mois.

Le Gouvernement a soutenu en premier lieu que l'article 6 (art. 6) de la Convention n'est pas applicable à la procédure litigieuse. En effet, la procédure prévue par l'article 700 du Code de procédure civile permet à toute personne qui a des motifs sérieux de croire que pendant la durée de la procédure par laquelle elle entend faire valoir ses droits, ceux-ci sont menacés d'un préjudice imminent et irréparable, d'obtenir une mesure conservatoire qui a pour but d'assurer à une décision au fond à venir, un caractère effectif.

Or, selon une jurisprudence de la Commission, de telles procédures "de référé" ne comporteraient pas une décision sur des droits et obligations de caractère civil et se trouveraient hors du champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Le Gouvernement se réfère à cet égard aux décisions sur les requêtes Nos 7990/77, déc. 11.5.81, D.R. 24 p. 57 et 8988/80, déc. 10.3.81, D.R. 24 p. 198.

A partir du mois de juin 1980, date à laquelle la troisième requérante a terminé ses études primaires, cette procédure qui visait à l'adoption de mesures conservatoires d'urgence est d'ailleurs devenue

sans objet. Sa continuation au-delà de cette date a été artificielle et erronée.

Le Gouvernement note par ailleurs que le grief des requérants, tel qu'il a été exposé par ces derniers, vise essentiellement "l'inertie de la Cour constitutionnelle" qui aurait "porté gravement atteinte à leurs droits et intérêts". Les requérants semblent partir de l'idée que "le droit à ce qu'il soit statué dans un délai raisonnable se réfère également à un procès où l'on discute de l'atteinte aux droits fondamentaux, tel le droit à la liberté de religion".

Le Gouvernement relève qu'en droit italien, de telles questions ressortissent à la compétence de la Cour constitutionnelle. Or, cet organe n'est pas un organe judiciaire ("giurisdizionale") au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, c'est-à-dire un organe chargé d'assurer la protection de situations subjectives garanties par la loi ou d'appliquer des sanctions. La Cour constitutionnelle est un organe ayant rang ("di rilevanza") constitutionnel qui connaît des questions de constitutionnalité des lois. Par conséquent, l'article 6 (art. 6) n'est pas applicable aux procédures qui se déroulent devant elle. Le Gouvernement se réfère à cet égard aux décisions X c/R.F.A., requête No 8410/78, déc. 13.12.79, D.R. 18 p. 216 et association X et 17 requêtes c/R.F.A., requête No 8954/80, déc. 15.10.81, D.R. 26 p. 194.

Le Gouvernement soutient qu'en tout cas la procédure n'a pas dépassé le délai raisonnable devant le juge ordinaire et que les retards qui ont marqué la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle revêtent un caractère exceptionnel et sont liés au fait que pendant ce temps, la Cour constitutionnelle devait connaître du procès pour corruption relatif à l'affaire Lockheed, dans lequel étaient impliqués deux Ministres.

Les requérants réfutent les arguments du Gouvernement. Ils soulignent tout d'abord que la procédure d'urgence visée à l'article 700 du Code de procédure civile est un recours permettant de sauvegarder des droits gravement menacés, dans l'attente que ne soit rendue une décision au fond dont elle anticipe les effets. Cette procédure a un caractère judiciaire, la décision est rendue par un magistrat qui bénéficie des garanties d'indépendance et d'impartialité propres à la juridiction ordinaire appelée à prendre les mesures aptes à protéger le bien menacé. Ils estiment que la garantie du délai raisonnable s'applique également dans le cadre d'une telle procédure.

Les requérants estiment par ailleurs que c'est à tort que le Gouvernement italien exclut l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) aux procédures se déroulant devant la Cour constitutionnelle. Il est vrai que le caractère judiciaire ("giurisdizionale") de la Cour constitutionnelle est controversé parmi les auteurs italiens. Les requérants se réfèrent cependant à une partie de la doctrine qui estime que toute décision préjudicielle ou incidente de nature à avoir une incidence sur le jugement au fond d'un litige revêt un caractère judiciaire. Tel est aussi le cas lorsque la question préjudicielle concerne l'applicabilité de la loi. Le fait que cette question soit de la compétence de la Cour constitutionnelle ne change rien au caractère judiciaire de la contestation. L'organe appelé à statuer sur une telle contestation est un organe judiciaire qui se prononce, à cette occasion, par un arrêt qui a toutes les caractéristiques d'une décision judiciaire. Ils considèrent que l'article 6 (art. 6) est applicable à la procédure devant la Cour constitutionnelle.

Enfin selon les requérants, la durée de la procédure ne saurait passer pour "raisonnable" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

La Commission rappelle que selon la jurisprudence constante de la Cour et de la Commission, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure relevant de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard en particulier aux critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement des parties et celui des autorités compétentes (voir par exemple Cour Eur. D.H., arrêt Vernillo du 20 février 1991, série A n° 198, à paraître, par. 30).

Faisant application de ces critères et tenant compte des circonstances propres à la présente affaire, la Commission estime que la durée de la procédure litigieuse soulève des problèmes complexes de droit et de fait sous l'angle de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

En conséquence, elle ne saurait déclarer cette partie de la requête manifestement mal fondée et estime que celle-ci nécessite un examen qui relève du fond de l'affaire. Elle constate d'autre part que cette partie de la requête ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité.

2. Les requérants se plaignent également que, par sa durée, la procédure en question ne leur a pas permis de sauvegarder leur liberté de pensée et de religion.

Ils invoquent les dispositions de l'article 9 (art. 9) de la Convention aux termes duquel "toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion".

Le Gouvernement italien souligne que la procédure, entamée en 1976 par les deux requérants, visait à obtenir une mesure immédiate qui permette à leur fille, qui était depuis toujours dispensée du cours d'instruction religieuse, de suivre un enseignement laïc à l'école primaire.

Or, le recours à la procédure prévue à l'article 700 du Code de procédure civile, qui a été utilisé par les requérants, a cessé de constituer un recours efficace pouvant remédier à la situation dénoncée par les requérants à partir du moment où la troisième requérante a terminé l'école primaire, soit en juin 1980.

Le Gouvernement considère qu'à cette date les requérants avaient épuisé la seule voie de recours dont ils avaient fait usage pour remédier à la violation alléguée. Cette date marque donc le début du délai de six mois prévu à l'article 26 (art. 26) pour saisir la Commission. Or, les requérants ont saisi la Commission le 3 octobre 1985, soit au-delà du délai de six mois. Pour le Gouvernement, la requête est, à cet égard, tardive.

Les requérants n'ont présenté aucune observation sur ce point.

La Commission constate que l'ingérence dont se plaignent les requérants a pris fin au plus tard en juin 1980 lorsque la troisième requérante a terminé l'école primaire.

Elle constate également que la procédure d'urgence qui visait à enjoindre à l'institutrice de la classe fréquentée par la troisième requérante de cesser tout enseignement religieux à l'égard de cette dernière était donc devenue sans objet à partir de cette même date.

Pour la Commission, cette date marque en conséquence le point de départ du délai de six mois prévu par l'article 26 (art. 26) de la Convention pour saisir la Commission d'une requête.

Or, les requérants ont saisi la Commission le 3 octobre 1985, soit au-delà du délai de six mois. Leur requête, quant à ce grief, est tardive et doit être rejetée conformément à l'article 27 par. 3 (art. 27-3) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission,

à la majorité,
DECLARE LA REQUETE RECEVABLE, quant au grief tiré de la durée de la procédure entamée le 27 décembre 1976 devant le juge d'instance de Rome ;

à l'unanimité,
DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Le Président
Première Chambre de la Première Chambre

(M. de SALVIA) (J.A. FROWEIN)