

COMMISSION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

PREMIERE CHAMBRE

REQUETE No 12414/86

N.P., B.B., N.P.

contre

Italie

RAPPORT DE LA COMMISSION

adopté le 20 octobre 1992

TABLE DES MATIERES

Page

I.	INTRODUCTION (par. 1 - 15) .....	1
II.	ETABLISSEMENT DES FAITS (par. 16 - 22) .....	3
III.	AVIS DE LA COMMISSION (par. 23 - 44) .....	5
	A. Grief déclaré recevable (par. 23) .....	5
	B. Point en litige (par. 24) .....	5
	C. Sur la violation de la Convention (par. 25 - 43) .....	5
	CONCLUSION (par. 44) .....	9
	ANNEXE I : Historique de la procédure devant la Commission .....	10
	ANNEXE II : Décision sur la recevabilité de la requête .....	11
I.	INTRODUCTION	
1.	On trouvera ci-après un résumé des faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties à la Commission européenne des Droits de l'Homme ainsi qu'une description de la procédure.	
A.	La requête	
2.	Les requérants sont N.P., né à Rome en 1940, ressortissant italien, B.B., née à Horsens (DK) en 1943, ressortissante danoise et leur fille, N.P., née à Rome en 1960, ressortissante italienne.	
	Les requérants agissent en personne.	
3.	Le Gouvernement italien a été représenté par son Agent, M. Luigi Ferrari Bravo, Chef du Service du Contentieux diplomatique au ministère des Affaires étrangères.	

4. Les requérants se plaignent de la durée excessive de la procédure de référé qu'ils ont engagée en leur nom propre et au nom de leur fille mineure, devant le juge d'instance de Rome. Leur demande visait à enjoindre à l'institutrice de la classe fréquentée par l'enfant de cesser tout enseignement religieux à l'endroit de cette dernière qui avait, par ailleurs, été dispensée des cours d'instruction religieuse ; en même temps, les requérants soulevèrent dans le cadre de leur action en référé, une exception d'inconstitutionnalité de certaines dispositions législatives concernant l'enseignement primaire.

Le juge d'instance de Rome se prononça le 3 avril 1987.

Les requérants allèguent une violation de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Les autres griefs tirés par les requérants d'une atteinte à leur liberté de pensée et de religion, ont été déclarés irrecevables.

#### B. La procédure

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

Le 6 juillet 1989, la Commission a procédé à un premier examen de la requête. Elle a décidé de la porter à la connaissance du Gouvernement italien en l'invitant à présenter ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé.

6. Le Gouvernement italien a fait parvenir ses observations le 1er décembre 1989.

7. Les observations des requérants sont parvenues le 12 mars 1990.

8. Le 9 avril 1991, la Commission a décidé de renvoyer la requête à une Chambre.

9. Le 14 janvier 1992, la Commission (Première Chambre) a déclaré la requête recevable quant aux griefs tirés par les requérants de la durée excessive de la procédure (article 6 par. 1 de la Convention) et irrecevable pour le surplus.

10. Après avoir déclaré la requête recevable, la Commission (Première Chambre), conformément à l'article 28 par. 1 (b) de la Convention, s'est mise à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire. Des consultations ont eu lieu avec les parties entre le 21 février 1992 et le 19 octobre 1992. Vu la position adoptée par les parties, la Commission constate qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un tel règlement.

#### C. Le présent rapport

11. Le présent rapport a été établi par la Commission (Première Chambre) conformément à l'article 31 de la Convention, après délibérations et votes, en présence des membres suivants :

MM. F. ERMACORA, Président en exercice de la Première Chambre  
E. BUSUTTIL  
Sir Basil HALL  
M. C.L. ROZAKIS  
Mme J. LIDDY  
MM. M.P. PELLONPÄÄ  
B. MARXER

12. Le texte du présent rapport a été adopté par la Commission (Première Chambre) le 20 octobre 1992 et sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, conformément à l'article 31 par. 2 de la Convention.

13. Ce rapport a pour objet, conformément à l'article 31 par. 1 de la Convention :

(i) d'établir les faits, et

(ii) de formuler un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent de la part de l'Etat intéressé une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention.

14. Sont joints au présent rapport un tableau retraçant l'historique de la procédure devant la Commission (ANNEXE I) et le texte de la décision de la Commission sur la recevabilité de la requête (ANNEXE II).

15. Le texte de l'argumentation écrite des parties ainsi que les pièces soumises à la Commission sont conservés dans les archives de la Commission.

## II. ETABLISSEMENT DES FAITS

16. Le 27 décembre 1976, M. N.P. et Mme B.B. - agissant en leur nom propre et dans l'intérêt de leur fille, N.P., 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.

17. 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.

18. 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).

19. 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.

20. 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 entre-temps, les questions d'inconstitutionnalité qui avaient été soulevées.

21. 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.

22. 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 entre-temps et que de toute manière l'enfant avait depuis longtemps terminé l'école primaire (juin 1980). 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.

### III. AVIS DE LA COMMISSION

#### A. Grief déclaré recevable

23. La Commission a déclaré recevable le grief des requérants, selon lequel leur cause n'aurait pas été entendue dans un délai raisonnable.

#### B. Point en litige

24. Le point en litige est le suivant :

L'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention est-il applicable à la procédure litigieuse ? Dans l'affirmative, la durée de la procédure litigieuse a-t-elle excédé le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention ?

#### C. Sur la violation de la Convention

25. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dispose notamment :

"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 ...."

26. La Commission constate que la procédure litigieuse visait à enjoindre à l'institutrice de la classe fréquentée par N.P. 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 n° 577 du 5 février 1928 et par le décret du président de la République 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 trois mois.

27. Le Gouvernement a soutenu en premier lieu que l'article 6 (art. 6) de la Convention n'est pas applicable en l'espèce. 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 suivantes : 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.

28. Les requérants admettent que la procédure prévue par l'article 700 du Code de procédure civile a pour but l'adoption de mesures conservatoires dans l'attente d'une décision sur le fond. Ils considèrent néanmoins que l'article 6 (art. 6) est applicable à de telles procédures.

29. La Commission note qu'il n'est pas contesté entre les parties que la procédure litigieuse visait l'adoption d'une mesure de sauvegarde, soit l'injonction à adresser à l'enseignante de la troisième requérante de cesser tout enseignement religieux à l'égard de cette dernière et donc de suspendre en ce qui la concernait l'application des dispositions en vigueur en matière d'enseignement religieux dans les établissements publics. L'adoption d'une telle mesure aurait laissé intact le fond du litige qui était en substance celui de l'application d'une loi considérée comme étant contraire à la liberté religieuse.

30. A cet égard, elle relève que, même si une telle procédure ne pouvait avoir pour résultat de trancher une "contestation" au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, elle pouvait néanmoins conduire à ce que toute forme d'éducation religieuse cesse temporairement à l'égard de l'enfant.

Elle était donc déterminante pour la jouissance effective du droit des requérants au respect de leur liberté religieuse. Dans ce sens, l'article 6 (art. 6) était applicable en l'espèce (cf. *mutatis mutandis*, Cour Eur. D.H., arrêt *Moreira de Azevedo* du 23 octobre 1990, série A n° 189, p. 17, par. 66).

31. Le Gouvernement relève ensuite 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".

32. 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.

33. Les requérants estiment quant à eux 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 dans la doctrine italienne. 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.

34. Quant à cette question, la Commission se réfère aux arguments qu'elle a développés dans son rapport adopté le 14 janvier 1992 dans l'affaire Ruiz-Mateos et qu'elle reprend ici intégralement :

"51. Dans certains arrêts plus récents, la Cour a accepté de prendre en compte, aux fins de déterminer le caractère raisonnable de la durée d'une procédure, les recours présentés par des requérants devant les juridictions constitutionnelles nationales. Ainsi, dans son arrêt Deumeland, la Cour a tiré argument du fait que, même s'il ne lui incombait pas de statuer sur le fond, la décision de la Cour constitutionnelle fédérale "pouvait avoir des conséquences sur l'issue du litige" (cf. Cour Eur. D.H., arrêt Deumeland du 29 mai 1986, série A n° 100, p. 26, par. 77 ; voir aussi l'arrêt Poiss du 23 avril 1987, série A n° 117, p. 103, par. 52).

Plus récemment encore, la Cour a précisé qu'une procédure devant une Cour constitutionnelle entre en ligne de compte dans certaines situations pour délimiter la période pertinente "lorsque la décision d'une telle cour pouvait influencer sur l'issue du litige débattu devant les juridictions ordinaires" (Cour Eur. D.H., arrêt Bock du 29 mars 1989, série A n° 150, p. 18, par. 37).

52. En l'occurrence, les tribunaux civils saisis de l'affaire par les requérants étaient empêchés de trancher le litige jusqu'à ce que l'arrêt du tribunal constitutionnel sur la question préjudicielle d'inconstitutionnalité soit prononcé. Même si l'objet de cette procédure constitutionnelle n'est pas le même que celui de la procédure civile, il n'en demeure pas moins que la durée de la procédure constitutionnelle contribue inéluctablement à prolonger la durée du litige civil. Le tribunal constitutionnel ne saurait du reste ignorer que de sa propre célérité dans la résolution de la question préjudicielle dépend que le juge civil puisse assurer une conduite rapide du procès dont il est saisi".

35. Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission estime qu'il y a lieu de se prononcer sur la durée de la procédure de référé litigieuse en ayant égard également, quant à l'appréciation de cette dernière, à la durée de la procédure devant la Cour constitutionnelle.

36. 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.

37. La Commission rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier suivant les circonstances de la cause et à l'aide des critères suivants : la complexité de l'affaire, le comportement des parties et le comportement des autorités saisies de l'affaire (voir Cour Eur. D.H., arrêt Vernillo du 20 février 1991, série A n° 198, à paraître, par. 30).

38. Il lui importe de relever tout d'abord que les griefs des requérants ont pour objet une procédure de sauvegarde dont les parties

s'accordent à dire qu'elle vise à protéger le demandeur d'un préjudice imminent et irréparable. On peut considérer, en général, qu'une telle procédure dépasse le "délai raisonnable" dès lors que la décision concernant la mesure demandée est devenue sans objet en raison du temps qui s'est écoulé en attendant la prise de décision.

C'est ce qui s'est passé en l'espèce : la mesure demandée visait à protéger la liberté de pensée et de religion des requérants pendant la durée de la scolarité de N.P. La décision n'est intervenue en l'espèce qu'après que la requérante eut depuis longtemps terminé l'école primaire et même ses études secondaires.

39. La Commission admet qu'en soulevant une exception d'inconstitutionnalité dans le cadre de la procédure de référé prévue par l'article 700 du Code de procédure civile, les requérants ont imprimé à la procédure un cours singulier. Comme l'a relevé à juste titre le juge d'instance de Rome dans sa décision du 3 avril 1987, la possibilité de soulever une exception d'inconstitutionnalité devrait être réservée à la procédure concernant le fond du litige et ne cadrerait pas, en tous cas, avec l'objet et le but d'une procédure visant à obtenir des mesures "d'urgence" ou "conservatoires".

40. Pour la Commission, il s'agit là d'une position que les juridictions internes auraient pu adopter tout au début de la procédure, dans l'intérêt des requérants et d'une bonne administration de la justice. Puisqu'elles n'ont pas suivi une telle approche, la Commission considère qu'on ne saurait en tirer argument pour combattre la thèse des requérants.

41. Quant à la complexité de l'affaire, la Commission n'ignore pas que la question de la constitutionnalité des dispositions litigieuses présentait une certaine complexité liée en partie à la solution juridique des questions mais surtout aux conséquences qu'un tel prononcé pouvait avoir sur le plan législatif et politique.

42. La Commission estime cependant que dans un système qui attribue à la procédure constitutionnelle un caractère préjudiciel, si bien que le litige civil ne peut aboutir qu'après une décision de la juridiction constitutionnelle, on ne saurait tenir compte de telles considérations pour justifier les délais excessifs dans lesquels il est statué sur les droits et obligations de caractère civil des requérants.

43. A la lumière des critères dégagés par la jurisprudence et compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, la Commission considère que la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à la condition du "délai raisonnable".

#### Conclusion

44. La Commission conclut, à l'unanimité, qu'il y a eu, en l'espèce, violation de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Le Secrétaire de la  
Première Chambre

(M. de SALVIA)

Le Président en exercice  
de la Première Chambre

(F. ERMACORA)

#### A N N E X E I

##### HISTORIQUE DE LA PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

###### a. Examen de la recevabilité

Date	Acte
3 octobre 1985	Introduction de la requête

23 septembre 1986	Enregistrement de la requête
6 juillet 1989	Délibérations de la Commission et décision de la Commission d'inviter le Gouvernement italien à présenter ses observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête
1er décembre 1989	Observations du Gouvernement
12 mars 1990	Observations en réponse des requérants
9 avril 1991	Décision de la Commission de renvoyer la requête à une Chambre
14 janvier 1992	Délibérations de la Commission et décision de déclarer la requête recevable quant au grief tiré par les requérants de la durée de la procédure ; irrecevable pour le surplus. Décision d'inviter les parties à soumettre, si elles le désirent, des observations complémentaires sur le bien-fondé de la requête
b. Examen du bien-fondé	
20 octobre 1992	Délibérations sur le bien-fondé, vote final et adoption du rapport