

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 33511/96
présentée par Rosina FEDELE
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première
Chambre), siégeant en chambre du conseil le 2 juillet 1998 en présence
de

MM. M.P. PELLONPÄÄ, Président
N. BRATZA
E. BUSUTTIL
A. WEITZEL
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
B. MARXER
B. CONFORTI
I. BÉKÉS
G. RESS
A. PERENIC
C. BĪRSAN
K. HERNDL
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
M. R. NICOLINI

Mme M.F. BUQUICCHIO, Secrétaire de la Chambre ;

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

Vu la requête introduite le 13 mars 1996 par la requérante contre
l'Italie et enregistrée le 21 octobre 1996 sous le numéro de dossier
33511/96 ;

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

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est une ressortissante italienne née en 1930 et
résidant à Locri (Reggio de Calabre). Elle est représentée devant la
Commission par Maître Giacomo Saccomanno, avocat à Reggio de Calabre.

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

La requérante est fonctionnaire de la sécurité sociale de Locri.
En octobre 1980, elle obtint le grade de directeur de premier niveau
(«dirigente di primo livello») exerçant les fonctions de direction de
la division comptabilité de l'Hôpital public de Locri. Par délibération
du 7 octobre 1982, le comité de gestion («comitato di gestione») de la
sécurité sociale promut M. S. au grade de directeur de deuxième niveau
(«consigliere coadiutore di secondo livello dirigenziale»). Par
délibération du 10 novembre 1982, ledit comité assigna à titre
temporaire à M. S. le poste de responsable de la division programmation
financière, bilan et comptabilité de l'Hôpital.

Le 16 avril 1983, la requérante introduisit devant le tribunal administratif régional de Calabre un recours visant à obtenir l'annulation desdites délibérations du comité de gestion. Estimant être la seule personne qualifiée pour le poste de responsable de division, elle faisait valoir notamment que la délibération du 7 octobre 1982 - qui constituait la base juridique de celle du 10 novembre 1982 - violait son droit à ne pas avoir dans un grade supérieur au sien des personnes ayant moins de qualifications qu'elle-même.

Par ordonnance du 18 mai 1983, le tribunal administratif régional prononça la suspension de l'exécution des décisions litigieuses. Toutefois, la requérante affirme que la sécurité sociale n'exécuta pas cette ordonnance.

Par jugement non définitif du 18 octobre 1983, dont le texte fut déposé au greffe le 16 avril 1984, le tribunal ordonna à la sécurité sociale de déposer certains documents. Le 26 mai 1984, la requérante demanda la fixation urgente de la date de l'audience. Celle-ci eut lieu le 8 octobre 1985.

Par jugement du même jour, dont le texte fut déposé au greffe le 27 décembre 1985, le tribunal fit droit à la demande de la requérante et annula les délibérations du comité de gestion.

Respectivement les 1er et 15 février 1986, la sécurité sociale et M. S. interjetèrent appel devant le Conseil d'Etat. Par arrêt du 11 juillet 1986, dont le texte fut déposé au greffe le 15 octobre 1986, le Conseil d'Etat déclara irrecevable le recours de la requérante dans la mesure où celui-ci était dirigé contre de la délibération du 7 octobre 1982. Il confirma en même temps l'annulation de la délibération du 10 novembre 1982 prononcée par le tribunal administratif. Le 28 octobre 1986, cet arrêt fut notifié à la sécurité sociale.

Le 15 décembre 1986, suivant la procédure arrêtée par l'article 90 par. 2 du décret royal n° 642 du 17 août 1907, la requérante invita la sécurité sociale à donner exécution aux décisions des juridictions administratives.

La sécurité sociale n'ayant donné aucune suite à cette demande, le 28 avril 1988 la requérante introduisit un recours devant le Conseil d'Etat. Au sens des articles 37 de la loi n° 1034 du 6 décembre 1971, 90 du décret royal n° 642 du 17 août 1907 et 27 n° 4 du décret royal n° 1054 du 26 juin 1924, elle visait à obtenir l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 juillet 1986.

Par arrêt du 21 octobre 1988, dont le texte fut déposé au greffe le 24 avril 1989, le Conseil d'Etat fit droit à la demande de la requérante et ordonna à la sécurité sociale de donner exécution à l'arrêt du 11 juillet 1986 dans un délai de soixante jours. En outre, il nomma le Préfet de Reggio de Calabre commissaire chargé de l'exécution (« commissario ad actum ») dans l'hypothèse où la sécurité sociale aurait omis d'exécuter la décision en question. Le 12 juillet 1989, la requérante notifia cet arrêt à la sécurité sociale et au Préfet.

Par délibération du 9 février 1990, ce dernier nomma M. D. responsable de la division programmation financière, bilan et comptabilité.

Le 21 février 1990, la requérante présenta au Comité régional chargé du contrôle des actes administratifs (« Comitato regionale di controllo ») une demande visant à obtenir l'annulation de cette délibération. Elle observait notamment que celle-ci se fondait sur une dénaturation des faits, ne tenait compte ni des fonctions qu'elle avait exercées ni de l'existence d'un classement interne des fonctionnaires

et était incompatible avec les décisions du tribunal administratif et du Conseil d'Etat.

Par délibération du 2 mai 1990, le Préfet confirma sa délibération précédente.

Le 7 juillet 1990, la requérante introduisit devant le tribunal administratif régional de Calabre un recours visant à obtenir l'annulation des délibérations des 9 février et 2 mai 1990.

Par ordonnance du 9 janvier 1991, dont le texte fut déposé au greffe le 14 janvier 1991, le tribunal administratif rejeta la demande de suspension de l'exécution des délibérations litigieuses présentée par la requérante. Par jugement du 9 novembre 1994, dont le texte fut déposé au greffe le 23 mars 1995, le tribunal, ayant relevé que la notification de l'acte introductif d'instance était irrégulière, déclara le recours de la requérante irrecevable.

Le 9 novembre 1995, la requérante adressa une pétition au Président du Conseil régional (« Presidente della Giunta regionale ») de Calabre, au Commissaire du Gouvernement en Calabre et au Procureur Général auprès de la Cour des comptes. Elle demandait, inter alia, l'annulation de certains actes administratifs qui avaient modifié l'attribution des postes au sein de l'Hôpital public de Locri ainsi que la rectification de son statut de fonctionnaire en exécution des arrêts du Conseil d'Etat du 11 juillet 1986 et du 21 octobre 1988, auxquels, selon ses dires, la sécurité sociale et les autorités régionales n'avaient jamais fait droit.

D'après les informations fournies par la requérante le 19 mai 1997, à cette date les autorités administratives n'avaient pas encore donné suite à ses demandes.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention, la requérante se plaint de la durée des procédures qu'elle a entamées devant les juridictions administratives.
2. Invoquant l'article 13 de la Convention, la requérante allègue que les « personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » ont retardé l'exécution des décisions des autorités judiciaires.

EN DROIT

1. La requérante se plaint de la durée des procédures qu'elle a entamées devant les juridictions administratives. Elle invoque l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention, qui, en ses parties pertinentes, se lit comme suit :

« 1. 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 requérante note que son droit à être nommée au grade de directeur de deuxième niveau, bien que reconnu dans plusieurs décisions judiciaires, n'a pas encore trouvé sa réalisation effective. D'autre part, elle souligne que l'annulation des délibérations concernant M. S. aurait dû entraîner sa réintégration dans ses fonctions de directeur de la division comptabilité, son assignation au grade de directeur de deuxième niveau ainsi que le paiement des différences de salaire. De ce fait, elle estime que son recours au tribunal administratif régional avait un objet « patrimonial ».

La Commission observe tout d'abord que la procédure visant à

obtenir l'annulation des délibérations des 7 octobre et 10 novembre 1982 s'est terminée, en ce qui concerne la phase portant sur le bien-fondé de l'affaire, le 15 octobre 1986, soit plus de six mois avant l'introduction de la requête. Toutefois, la requérante allègue que l'arrêt du Conseil d'Etat du 11 juillet 1986 n'a trouvé aucune réalisation effective et que les démarches qu'elle a entamées à partir du 15 décembre 1986 - y comprise la pétition adressée, inter alia, au Président du Conseil régional de Calabre - avaient pour objet l'exécution des décisions des juridictions administratives.

La Commission rappelle que dans des affaires de durée de procédure civile, la Cour a estimé qu'il y a décision définitive au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention quand le droit revendiqué devant les juridictions nationales a trouvé sa réalisation effective et a considéré que la procédure d'exécution doit passer pour la seconde phase de celle sur le bien-fondé de l'affaire (voir Cour eur. D.H., arrêts Di Pede c. Italie du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, p. 1384, par. 22-24 ; Zappia c. Italie du 26 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, pp. 1411-1412, par. 18-20). Quoi qu'il en soit, la Commission n'estime pas nécessaire de se pencher sur la question de savoir si les démarches entamées par la requérante à partir du 15 décembre 1986 peuvent se comparer à une procédure d'exécution, ce grief étant de toute manière irrecevable pour les raisons suivantes.

La requérante allègue que la durée des procédures devant les juridictions administratives est excessive et ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable » prévu par l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention. La Commission doit déterminer si cette disposition est applicable en l'espèce.

Elle observe que dans l'affaire Trombetta (Cour eur. D.H., arrêt Trombetta c. Italie du 2 septembre 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997-V, pp. 1791-1792, par. 21), la Cour a statué comme suit :

« La Cour constate que le droit de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe distingue fondamentalement les fonctionnaires des salariés de droit privé. Cela l'a conduite à juger que « les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cassation d'activité des fonctionnaires sortent, en règle générale, du champ d'application de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) » (voir les arrêts Massa c. Italie du 24 août 1993, série A n° 265-B, p. 20, par. 26, et Neigel c. France du 17 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997-II, pp. 410-411, par. 43).

Dans l'affaire Massa c. Italie (arrêt précité), le requérant, à la suite du décès de son épouse qui avait exercé la profession de directrice d'école, réclamait le bénéfice d'une pension de réversion. Dans l'affaire Francesco Lombardo c. Italie (arrêt du 26 novembre 1992, série A n° 249-B), il s'agissait d'un gendarme (carabiniere) réformé pour invalidité qui soutenait que celle-ci résultait de maladies « dues au service » et qui demandait en conséquence le versement d'une « pension privilégiée ordinaire ». Les doléances des intéressés n'avaient trait ni au « recrutement » ni à la « carrière » et ne concernaient qu'indirectement la « cessation d'activité » d'un fonctionnaire puisqu'elles consistaient en la revendication d'un droit purement patrimonial légalement né après celle-ci. Dans ces circonstances, et eu égard au fait qu'en s'acquittant de l'obligation de payer les pensions litigieuses l'Etat italien n'usait pas de « prérogatives discrétionnaires » et pouvait se comparer à un employeur partie à un contrat de travail régi par le

droit privé, la Cour a conclu que les prétentions des intéressés revêtaient un caractère civil au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (arrêt Neigel, précité, pp. 410-411, par. 43) ».

La Commission observe qu'en l'occurrence, la requérante demandait, pour l'essentiel, la reconnaissance de son droit à obtenir un poste de catégorie plus élevée. Les contestations soulevées par ses recours avaient ainsi principalement trait à sa carrière et ne portaient pas sur des droits « de caractère civil » au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention (cf. arrêt Trombetta, précité, p. 1792, par. 22). Le fait que les conséquences des recours de la requérante étaient aussi en partie de nature patrimoniale ne suffit pas, à lui seul, à rendre « civile » la procédure en question (voir Cour eur. D.H., arrêt Huber c. France du 19 février 1998, à paraître dans Recueil des arrêts et décisions, 1998, par. 37).

Il s'ensuit que cette partie de la requête est incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de celle-ci.

2. Invoquant l'article 13 (art. 13) de la Convention, la requérante allègue que les « personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » ont retardé l'exécution des décisions des autorités judiciaires.

La Commission rappelle que l'article 13 (art. 13) de la Convention ne trouve à s'appliquer que dans le cadre d'un droit garanti par un autre article de la Convention (voir N° 27038/95, déc. 10.9.97, non publiée ; N° 24352/94, déc. 19.10.95, non publiée). Or, elle vient de constater que l'article 6 (art. 6) de la Convention n'est pas applicable en l'espèce.

Cette partie de la requête est donc incompatible ratione materiae avec les dispositions de la Convention et doit être rejetée, conformément à son article 27 par. 2 (art. 27-2).

En conséquence, la Commission, à la majorité,

DÉCLARE LA REQUÊTE IRRECEVABLE.

M.F. BUQUICCHIO
Secrétaire
de la Première Chambre

M.P. PELLONPÄÄ
Président
de la Première Chambre