

COMMISSION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête N° 33804/96

Mario Mennitto

contre

Italie

RAPPORT DE LA COMMISSION

(adopté le 4 mars 1999)

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. INTRODUCTION (par. 1 - 5)	1
II. ETABLISSEMENT DES FAITS (par. 6 - 12)	2
A. Circonstances particulières de l'affaire (par. 6 - 11)	2
B. Droit interne pertinent (par. 12)	3
III. AVIS DE LA COMMISSION (par. 13 - 23)	5
A. Grief déclaré recevable (par. 13)	5
B. Point en litige (par. 14)	5
C. Sur la violation de l'article 6 de la Convention (par. 15 - 22)	5
CONCLUSION (par. 23)	7
OPINION DISSIDENTE DE M. J.-C. GEUS À LAQUELLE M. E. BUSUTTIL, Mme J. LIDDY, MM. M.A. NOWICKI et D. ŠVÁBY DÉCLARENT SE RALLIER	8
ANNEXE : DÉCISION DE LA COMMISSION SUR LA RECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE	10

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport concerne la requête N° 33804/96 introduite le 2 janvier 1996 contre l'Italie et enregistrée le 13 novembre 1996. Le requérant est un ressortissant italien né en 1942 et réside à Bénévent. Il est représenté devant la Commission par Maître Giovanni Romano, avocat au barreau de Bénévent.

Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. Umberto Leanza, Chef du service du Contentieux diplomatique au ministère des Affaires étrangères.

2. La présente requête, qui porte sur la durée d'une procédure civile, a été portée à la connaissance du gouvernement italien le 21 janvier 1997. A la suite d'un échange de mémoires, la requête a été déclarée recevable le 10 septembre 1998. Le texte de la décision sur la recevabilité est annexé au présent rapport. Eu égard à l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 en date du 1er novembre 1998, l'affaire a été transférée à la Commission en sa formation plénière.

3. Ayant constaté qu'il n'existe aucune base permettant d'obtenir un règlement amiable au sens de l'ancien article 28 par. 1 b) de la Convention, la Commission, après délibérations, a adopté le 4 mars 1999 le présent rapport conformément à l'ancien article 31 par. 1 de la Convention, en présence des membres suivants :

MM. S. TRECHSEL, Président
E. BUSUTTI
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H. DANIELIUS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. J.-C. GEUS
B. MARXER
M.A. NOWICKI
B. CONFORTI
I. BÉKÉS
D. ŠVÁBY
G. RESS
A. PERENIČ
K. HERNDL
E. BIELIŪNAS
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
MM. R. NICOLINI
A. ARABADJIEV

4. Dans ce rapport, la Commission a formulé son avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'Italie, une violation de la Convention.

5. Le texte du présent rapport sera transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe conformément à l'ancien article 31 par. 2 de la Convention.

II. ETABLISSEMENT DES FAITS

A. Circonstances particulières de l'affaire

6. Par acte notifié le 12 juin 1993, le requérant invita l'administration de la sécurité sociale de Bénévent à lui octroyer une allocation en tant que père d'un enfant, invalide civil à cent pour cent, habitant avec sa famille.

7. La sécurité sociale n'ayant donné aucune suite à cette demande, le 13 août 1993, le requérant introduisit un recours devant le tribunal administratif régional de Campanie. Invoquant l'article 26 de la loi régionale n° 11 du 15 mars 1984, il visait à obtenir la reconnaissance de l'illégalité du silence opposé par l'administration de la sécurité sociale, et valant refus, ainsi que de son droit à l'octroi de l'allocation en question.

8. Le 13 août 1993, le requérant présenta une demande de fixation d'audience. Le 27 juillet 1995, il présenta une demande de fixation urgente de la date d'audience. Il observa notamment que la structure juridique de l'administration de la sécurité sociale serait modifiée le 31 décembre 1995 et que la loi italienne ne prévoyait aucune continuité patrimoniale entre l'ancienne et la nouvelle structure. Il sollicitait par conséquent l'examen de sa cause, car après la fin de l'année 1995, il n'aurait plus pu obtenir l'allocation réclamée.

9. L'audience eut lieu le 14 janvier 1997. Par jugement des 14 janvier et 4 février 1997, dont le texte fut déposé au greffe le 3 mars 1997, le tribunal se prononça sur le silence de l'administration de la sécurité sociale et rejeta le recours du requérant dans la mesure où celui-ci portait sur la reconnaissance du droit à l'octroi de l'allocation en question. Le tribunal observa notamment que le requérant avait dûment démontré sa qualité de père d'un invalide civil à cent pour cent habitant avec sa famille ; de ce fait, l'administration de la sécurité sociale aurait dû se prononcer sur sa demande. D'autre part, comme la Cour de cassation l'a indiqué, le droit à l'octroi de l'allocation litigieuse n'aurait pu être qualifié, en droit italien, de « droit subjectif », étant au contraire un simple « intérêt légitime », c'est-à-dire une position individuelle protégée de façon indirecte et subordonnée au respect de l'intérêt public. Dès lors, elle ne pouvait être formellement reconnue par les juridictions administratives avant que l'administration n'eût adopté un acte accordant l'octroi de l'indemnité et indiquant le montant de celle-ci.

10. Respectivement les 20 juin et 5 juillet 1997, l'administration de la sécurité sociale de Bénévent et l'administration régionale de Campanie interjetèrent appel devant le Conseil d'Etat. Par ordonnance du 30 août 1997, le Conseil d'Etat prononça la suspension de l'exécution du jugement de première instance.

11. Le 7 novembre 1997, les parties parvinrent à un règlement amiable du différend. Par arrêt du 25 novembre 1997, dont le texte fut déposé au greffe le 27 décembre 1997, le Conseil d'Etat prit acte de la transaction à laquelle les parties étaient arrivées et raya l'affaire du rôle.

B. Droit interne pertinent

12. L'indemnité aux familles des invalides civils est réglementée par l'article 26 de la loi régionale n° 11 du 15 mars 1984, dont les parties pertinentes sont rédigées comme suit.

(Original)

Legge regionale della regione Campania del 15 marzo 1984, n. 11

Articolo 26

« Per i primi tre anni dall'entrata in vigore della presente legge, le Unità Sanitarie Locali sono autorizzate ad erogare un contributo economico alle famiglie che provvedono direttamente all'assistenza dei soggetti non autosufficienti portatori di handicaps psico-fisici, incapaci di provvedere ai propri bisogni primari e che rendono necessaria un'assistenza intensa e continuativa.

Tale contributo viene erogato allo scopo di perseguire i seguenti obiettivi:

- a) rientro in famiglia di handicappati già ricoverati a tempo pieno in istituti;
- b) diffusione dell'affidamento familiare di minori handicappati (...);
- c) socializzazione dell'handicappato e suo rapporto con l'ambiente circostante;
- d) alleviamento delle condizioni di vita della famiglia dell'handicappato;
- e) predisposizione di un ambiente idoneo alla vita dell'handicappato; (...)

Il contributo economico alle famiglie è pari al 25% dell'importo della retta giornaliera di assistenza per l'internato a tempo pieno. »

(Traduction)

Loi régionale de Campanie n° 11 du 15 mars 1984

Article 26

« Pendant une période de trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'administration de la sécurité sociale est autorisée à octroyer une allocation aux familles qui se chargent directement d'assister les personnes ayant des handicaps psychophysiques, étant incapables d'assurer leurs besoins primaires et nécessitant une assistance ponctuelle et continue.

L'allocation en question est octroyée afin de poursuivre les objectifs suivants :

- a) retour en famille des personnes handicapées hospitalisées à plein temps ;
- b) diffusion de la garde familiale pour les mineurs handicapés (...);
- c) socialisation de la personne handicapée et amélioration de son rapport avec son entourage ;

d) amélioration des conditions de vie de la famille de la personne handicapée ;

e) création d'un milieu favorable à la vie de la personne handicapée ; (...)

Le montant de l'allocation aux familles est de 25% de la charge quotidienne pour l'assistance des personnes hospitalisées à plein temps. »

III. AVIS DE LA COMMISSION

A. Grief déclaré recevable

13. La Commission a déclaré recevable le grief du requérant, selon lequel sa cause n'aurait pas été entendue dans un délai raisonnable.

B. Point en litige

14. Le seul point en litige est le suivant : la durée de la procédure litigieuse a-t-elle excédé le délai raisonnable prévu à l'article 6 par. 1 de la Convention ?

C. Sur la violation de l'article 6 de la Convention

15. L'article 6 par. 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. »

16. La Commission constate que la procédure litigieuse avait pour objet le droit du requérant à une indemnité au sens de l'article 26 de la loi régionale n° 11 du 15 mars 1984 en tant que père d'un enfant, invalide civil à cent pour cent, habitant avec sa famille.

17. Le gouvernement italien fait valoir que l'article 6 par. 1 de la Convention n'est pas applicable à la procédure litigieuse. Il relève que, même si un intérêt patrimonial existe, les aspects de droit public sont en l'espèce prédominants. En effet, l'indemnité demandée par le requérant serait une libéralité octroyée par l'Etat en raison d'une situation exceptionnelle liée à la maladie grave du fils du requérant et se fondant sur des raisons de solidarité sociale et de politique économique publique. De plus, elle ne dépend pas de l'existence d'une responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle de l'administration. Il n'y aurait pas, dès lors, contestation sur un droit « de caractère civil ».

Quant à la durée de la procédure, le Gouvernement considère qu'elle ne serait en tout cas pas excessive, compte tenu du fait que le requérant n'a présenté sa demande de fixation urgente de la date d'audience que le 27 juillet 1995, soit presque deux ans après l'introduction de son recours. D'autre part, le délai pris pour fixer la date d'audience s'expliquerait aussi par la surcharge du rôle et le manque de personnel du tribunal administratif régional.

18. Le requérant s'oppose aux thèses du Gouvernement et observe que l'indemnité en question revêt un caractère « patrimonial » et vise à aider les familles des invalides civils à faire face aux frais d'entretien qui, suite au nombre insuffisant d'établissements publics d'assistance, ne sont pas entièrement pris en charge par l'Etat.

D'autre part, il souligne avoir présenté, le 13 août 1993, une demande de fixation d'audience et affirme que, d'une manière générale, les demandes de fixation urgente des dates d'audience sont systématiquement ignorées par les juridictions administratives italiennes. Il rappelle en outre l'importance de l'enjeu du litige.

19. La Commission doit d'abord déterminer si l'article 6 de la Convention s'applique au différend ayant opposé le requérant à l'administration de la sécurité sociale. Elle rappelle que selon les principes dégagés par la jurisprudence de la Cour (voir, par exemple, Cour eur. D.H., arrêts Kerojärvi c. Finlande du 19 juillet 1995, série A n° 322, p. 12, par. 32 et M. S. c. Suède du 27 août 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997-IV, p. 1451, par. 47), l'applicabilité de la disposition en question dépend de l'existence d'une « contestation » sur un « droit » que l'on peut prétendre, au moins de façon défendable, reconnu en droit interne. Il doit s'agir d'une contestation réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice ; l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question. Enfin, celui-ci doit revêtir un caractère civil.

20. La Commission observe que devant les juridictions nationales, le requérant demandait, pour l'essentiel, l'octroi de l'allocation prévue par l'article 26 de la loi régionale de Campanie n° 11 du 15 mars 1984. Or, ce texte se borne à autoriser l'administration de la sécurité sociale à octroyer l'indemnité en question, mais ne confère aux « familles qui se chargent directement d'assister les personnes ayant des handicaps psychophysiques » aucun « droit » de percevoir une allocation au titre de l'aide publique (voir paragraphe 12 ci-dessus). Une telle interprétation a d'ailleurs été retenue par le tribunal administratif régional de Campanie, qui, appliquant la jurisprudence suivie par la Cour de cassation, dans son jugement des 14 janvier et 4 février 1997, a rejeté la demande portant sur la reconnaissance du droit à l'octroi de l'allocation, estimant que le requérant n'était titulaire que d'un simple « intérêt légitime » à obtenir une décision - positive ou négative - de la part de l'autorité administrative. Dès lors, aucun « droit patrimonial » ne pouvait être reconnu avant que l'administration de la sécurité sociale, qui jouissait en la matière d'une très grande marge d'appréciation, n'eût adopté de manière discrétionnaire un acte d'octroi (voir paragraphe 9 ci-dessus).

21. Il ressort donc des termes de la législation en cause et de la jurisprudence suivie par les juridictions nationales qu'on ne pouvait prétendre, de manière défendable, qu'un « droit » à obtenir l'allocation prévue par la loi régionale n° 11 du 15 mars 1984 était reconnu en droit interne (voir Cour eur. D.H., arrêts Masson et Van Zon c. Pays-Bas du 28 septembre 1995, série A n° 327-A, pp. 19-20, par. 49-52 ; M. S. c. Suède, précité, pp. 1451-1452, par. 47-48 ; Anne-Marie Andersson c. Suède du 27 août 1997, Recueil, 1997-IV, pp. 1416-1417, par. 33-37).

22. Il s'ensuit que l'article 6 ne trouve pas à s'appliquer à la procédure en cause. Partant, il n'y a pas eu violation de cette disposition.

CONCLUSION

23. La Commission conclut par treize voix contre dix qu'il n'y a pas eu, en l'espèce, violation de l'article 6 de la Convention.

M.-T. SCHOEPPER
Secrétaire
de la Commission

S. TRECHSEL
Président
de la Commission

(Or. français)

OPINION DISSIDENTE DE M. J.-C. GEUS
À LAQUELLE M. E. BUSUTTI, Mme J. LIDDY, MM. M.A. NOWICKI
et D. ŠVÁBY DÉCLARENT SE RALLIER

A mon grand regret, je ne puis me rallier à l'opinion de la majorité de la Commission selon laquelle l'article 6 de la Convention ne serait pas applicable dans la présente affaire.

La majorité se fonde essentiellement sur le fait que les juridictions italiennes interprètent l'article 26 de la loi régionale de Campanie n° 11 du 15 mars 1984 comme n'ouvrant pas un droit à l'allocation sociale, seul un ☐ intérêt légitime ☐ étant en cause. Elle estime que l'administration de la sécurité sociale jouissait en la matière ☐ d'une très grande marge d'appréciation ☐ (rapport, par. 20). Elle a cependant reconnu que l'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question (rapport, par. 19), mais n'en a tiré aucune conclusion.

Or, le litige dont était saisi le tribunal administratif avait notamment pour objet la reconnaissance du droit du requérant à bénéficier de l'allocation. C'est dire que l'issue de la procédure était déterminante pour l'existence de ce droit et son étendue. Par ailleurs, la demande du requérant avait incontestablement un objet patrimonial et tendait à accroître ses moyens d'existence et ceux de son enfant.

La marge d'appréciation dont dispose en l'espèce l'administration n'est pas de nature à me convaincre de l'inapplicabilité de l'article 6. Dans l'affaire Benthem, le requérant ne pouvait certes pas se prévaloir d'un droit à mettre en service une installation de distribution de gaz de pétrole liquéfié, une telle installation étant en principe interdite par la loi néerlandaise de 1952 sur les nuisances, sauf autorisation pour la délivrance de laquelle l'administration disposait d'un très large pouvoir d'appréciation (caractéristiques de l'installation, précautions prises par l'exploitant, nature du voisinage, etc.). La Cour n'en a pas moins déclaré l'article 6 applicable (arrêt du 23 octobre 1985, série A n° 97).

Ce seul exemple me dispense d'analyser l'article 26 de la loi n° 11 du 15 mars 1984 aux fins de déterminer si cette disposition accorde une très grande marge d'appréciation à l'administration, ce dont je doute en raison des conditions objectives que le demandeur doit remplir pour bénéficier de l'allocation et de la fixation du montant de celle-ci.

Dans l'affaire Salesi, où la Cour a également conclu à l'applicabilité de l'article 6, était également en cause l'aide sociale et un pouvoir d'appréciation certain était réservé à l'administration (arrêt du 26 février 1993, série A n° 257-E).

Enfin, dans l'affaire Editions Périscope, le Conseil d'Etat de France avait jugé que la société requérante ne remplissait pas les conditions requises pour bénéficier d'allègements fiscaux. La Cour n'en a pas moins jugé qu'un droit civil était en cause pour les motifs suivants :

□ ... l'action de la société requérante avait un objet patrimonial et se fondait sur une atteinte alléguée à des droits eux aussi patrimoniaux. Le droit en question revêtait donc □ un caractère civil □ nonobstant l'origine du différend et la compétence des juridictions administratives □ (arrêt du 26 mars 1992, série A n° 234-B, par. 40).

Par identité de motifs, j'estime que l'article 6 est applicable dans la présente cause. Quant à l'observation de cette disposition, la procédure a duré près de quatre ans et demi devant les juridictions administratives.

Il a fallu trois ans et demi pour que l'affaire soit fixée à l'audience du tribunal administratif, délai pour lequel l'Etat défendeur ne donne aucune explication pertinente. A mon avis, il y a donc eu violation de l'article 6.