



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

**AFFAIRE BOTTAZZI c. ITALIE**

**CASE OF BOTTAZZI v. ITALY**

*(Requête n°/Application no. 34884/97)*

ARRÊT/JUDGMENT

STRASBOURG

28 juillet/July 1999

**En l'affaire Bottazzi c. Italie,**

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 27 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), telle qu'amendée par le Protocole n° 11<sup>1</sup>, et aux clauses pertinentes de son règlement<sup>2</sup>, en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M<sup>me</sup> E. PALM, *présidente*,

MM. A. PASTOR RIDRUEJO,

L. FERRARI BRAVO,

G. BONELLO,

R. TÜRMEŒ,

J.-P. COSTA,

M<sup>mes</sup> F. TULKENS,

V. STRÁŽNICKÁ,

MM. P. LORENZEN,

W. FUHRMANN,

M. FISCHBACH,

V. BUTKEVYCH,

J. CASADEVALL,

M<sup>me</sup> H.S. GREVE,

MM. A.B. BAKA,

R. MARUSTE,

M<sup>me</sup> S. BOTOCHAROVA,

ainsi que de M. P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 27 janvier, et les 3 et 24 juin 1999,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

## PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, telle qu'établie en vertu de l'ancien article 19 de la Convention<sup>3</sup>, par le gouvernement italien (« le Gouvernement ») le 15 juillet 1998, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 34884/97) dirigée contre la République italienne et dont un ressortissant de cet Etat, M. Emilio Bottazzi, avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 26 octobre 1995 en vertu de l'ancien article 25.

---

### *Notes du greffe*

1-2. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1998.

3. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, qui a amendé cette disposition, la Cour fonctionne de manière permanente.

La requête du Gouvernement renvoie aux anciens articles 44 et 48 tels que modifiés par le Protocole n° 9<sup>1</sup> que l'Italie avait ratifié, ainsi qu'à la déclaration italienne reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

2. Le requérant a désigné son conseil, M. A. Croce (article 31 du règlement B<sup>2</sup>).

3. En sa qualité de président de la chambre initialement constituée (ancien article 43 de la Convention et article 21 du règlement B) pour connaître notamment des questions de procédure pouvant se poser avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, M. Thór Vilhjálmsson, vice-président de la Cour à l'époque, a consulté, par l'intermédiaire du greffier, M. U. Leanza, agent du Gouvernement, le conseil du requérant et M. B. Conforti, délégué de la Commission, au sujet de l'organisation de la procédure écrite. Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires du requérant et du Gouvernement les 4 et 17 novembre 1998 respectivement.

4. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1<sup>er</sup> novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 5 dudit Protocole, l'examen de la présente cause et des affaires A.L.M., Di Mauro, A.P. et Ferrari c. Italie<sup>3</sup> a été confié, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, à la même Grande Chambre de la Cour. Cette Grande Chambre comprenait de plein droit M. Conforti, juge élu au titre de l'Italie (articles 27 § 2 de la Convention et 24 § 4 du règlement), M. L. Wildhaber, président de la Cour, M<sup>me</sup> E. Palm, vice-présidente de la Cour, ainsi que M. J.-P. Costa et M. M. Fischbach, vice-présidents de section (articles 27 § 3 de la Convention et 24 §§ 3 et 5 a) du règlement). Ont en outre été désignés pour compléter la Grande Chambre : M. A. Pastor Ridruejo, M. G. Bonello, M. J. Makarczyk, M. P. Kūris, M. R. Türmen, M<sup>me</sup> V. Strážnická, M. P. Lorenzen, M. V. Butkevych, M<sup>me</sup> H.S. Greve, M. A.B. Baka, M. R. Maruste et M<sup>me</sup> S. Botoucharova (articles 24 § 3 et 100 § 4 du règlement). Ultérieurement, M. Conforti, qui avait participé à l'examen de l'affaire par la Commission, s'est déporté de la Grande Chambre (article 28 du règlement). En conséquence, le Gouvernement a désigné M. L. Ferrari Bravo, juge élu au titre de Saint-Marin, pour siéger à sa place (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

---

*Notes du greffe*

1. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1994, le Protocole n° 9 a été abrogé par le Protocole n° 11.

2. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'est appliqué jusqu'au 31 octobre 1998 à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

3. Requêtes n<sup>os</sup> 35284/97, 34256/96, 35265/97 et 33440/96.

5. Le président a décidé qu'il n'y avait pas lieu en l'espèce d'inviter la Commission à désigner un délégué (article 99 du règlement).

6. Après avoir consulté l'agent du Gouvernement et le conseil du requérant, la Grande Chambre a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir une audience.

7. Le 23 décembre 1998, le greffier a reçu les observations complémentaires du requérant.

8. Par la suite, M<sup>me</sup> Palm a remplacé M. Wildhaber, empêché, à la présidence de la Grande Chambre et M. W. Fuhrmann, suppléant, l'a remplacé comme membre de celle-ci (articles 10 et 24 § 5 b) du règlement). M<sup>me</sup> F. Tulkens et M. J. Casadevall, suppléants, ont respectivement remplacés M. Kūris et M. Makarczyk, également empêchés (article 24 § 5 b) du règlement).

## EN FAIT

### LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Né à Ligonchio (Reggio Emilia) en 1916, M. Bottazzi réside à Gênes.

10. Le requérant avait été blessé pendant la Seconde Guerre mondiale et avait obtenu une indemnité d'invalidité en 1949. En 1956 cette indemnité ne lui fut plus accordée. Le 15 janvier 1972, estimant que ses conditions de santé s'étaient aggravées, le requérant demanda l'octroi d'une pension de guerre. Le 30 mai 1984, le ministère du Trésor rejeta sa demande. Le 19 juin 1988, la direction des pensions de guerre dépendant du ministère du Trésor rejeta la nouvelle demande du requérant du 20 janvier 1986 au motif qu'il n'y avait pas aggravation de son état de santé. Le requérant introduisit un recours hiérarchique demandant au ministre du Trésor d'annuler la décision du 19 juin 1988. Sa demande fut rejetée le 1<sup>er</sup> septembre 1990 par la direction des pensions de guerre. Le 28 mars 1991, le requérant adressa une réclamation administrative au ministre en lui demandant d'annuler la décision du 1<sup>er</sup> septembre 1990.

11. Le 29 mars 1991, le ministre du Trésor transmit à la Cour des comptes ladite réclamation et cette dernière y arriva le 4 avril 1991. Le 15 mai 1991, la Cour des comptes demanda au ministère du Trésor de lui envoyer le dossier concernant le requérant. Le 23 septembre 1993, le président fixa la date de l'audience au 7 janvier 1994 et l'avocat du requérant déposa un mémoire le 27 décembre 1993. Par un arrêt du 7 janvier 1994, dont le texte fut déposé au greffe le 16 juin 1994 et notifié au requérant le 2 mai 1995, la Cour constata que ce dernier, qui avait fait une réclamation administrative en se référant aux

textes relatifs aux recours hiérarchiques, n'avait nullement eu l'intention d'intenter une action juridictionnelle, et déclara donc le recours irrecevable.

12. Le 28 octobre 1995, le requérant interjeta appel. Il soutenait que s'il avait eu connaissance de la procédure à suivre il aurait certainement saisi la Cour des comptes. Le 8 novembre 1996, il présenta une demande pour la fixation de la date de la mise en délibéré de l'affaire. Le 26 novembre 1996, le président fixa l'audience au 1<sup>er</sup> avril 1997. Le 28 mars 1997, le requérant présenta une demande de renvoi de l'audience, et cette dernière fut fixée au 18 novembre 1997.

13. Par une décision du même jour, dont le texte fut déposé au greffe le 2 décembre 1997, la Cour des comptes déclara le recours irrecevable.

## PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

14. M. Bottazzi a saisi la Commission le 26 octobre 1995. Il se plaignait de ce que sa cause n'avait pas été entendue dans un délai raisonnable comme le veut l'article 6 § 1 de la Convention.

15. La Commission (première chambre) a retenu la requête (n° 34884/97) le 28 octobre 1997. Dans son rapport du 10 mars 1998 (ancien article 31 de la Convention), elle conclut à l'unanimité qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1. Le texte intégral de son avis figure en annexe au présent arrêt<sup>1</sup>.

## CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

16. Le Gouvernement demande à la Cour de constater qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

17. Le conseil du requérant prie la Cour de reconnaître la violation de l'article 6 § 1 et d'accorder à son client une satisfaction équitable.

---

1. *Note du greffe* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

## EN DROIT

### I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

18. Le requérant se prétend victime d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« 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 (...) »

19. Le requérant estime que le délai à prendre en considération a commencé dès le 15 janvier 1972, quand il s'adressa au ministère du Trésor afin d'obtenir la révision de la décision supprimant son droit à pension (paragraphe 10 ci-dessus).

20. Le Gouvernement considère que la procédure antérieure à la saisine de la Cour des comptes n'entre pas en ligne de compte car elle s'est déroulée devant des autorités administratives.

21. La Commission, dont la décision du 28 octobre 1997 trace le cadre de l'affaire déférée depuis lors à la Cour (voir, entre autres, l'arrêt *Zimmermann et Steiner c. Suisse* du 13 juillet 1983, série A n° 66, p. 10, § 23), n'a retenu et traité la requête que pour la période allant de la date de réception par la Cour des comptes, le 4 avril 1991, de la réclamation administrative de l'intéressé du 28 mars 1991 (paragraphe 10 et 11 ci-dessus). Par conséquent, la procédure litigieuse a débuté le 4 avril 1991, pour s'achever le 2 décembre 1997, date du dépôt de l'arrêt de la Cour des comptes. Elle a donc duré près de six ans et huit mois.

22. La Cour relève d'emblée que l'article 6 § 1 de la Convention oblige les Etats contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition (arrêt *Salesi c. Italie* du 26 février 1993, série A n° 257-E, p. 60, § 24). Elle tient à réaffirmer l'importance qui s'attache à ce que la justice ne soit pas administrée avec des retards propres à en compromettre l'efficacité et la crédibilité (arrêt *Katte Klitsche de la Grange c. Italie* du 27 octobre 1994, série A n° 293-B, p. 39, § 61). Elle rappelle, de surcroît, que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa Résolution DH (97) 336 du 11 juillet 1997 (*Durée des procédures civiles en Italie : mesures supplémentaires de caractère général*), a considéré que « la lenteur excessive de la justice représente un danger important, notamment pour l'Etat de droit ».

La Cour souligne ensuite avoir déjà rendu depuis le 25 juin 1987, date de l'arrêt *Capuano c. Italie* (série A n° 119), 65 arrêts constatant des violations de l'article 6 § 1 dans des procédures s'étant prolongées au-delà du « délai

raisonnable » devant les juridictions civiles des différentes régions italiennes. Pareillement, en application des anciens articles 31 et 32 de la Convention, plus de 1 400 rapports de la Commission ont abouti à des constats, par le Comité des Ministres, de violation de l'article 6 par l'Italie pour la même raison.

La répétition des violations constatées montre qu'il y a là accumulation de manquements de nature identique et assez nombreux pour ne pas se ramener à des incidents isolés. Ces manquements reflètent une situation qui perdure, à laquelle il n'a pas encore été porté remède et pour laquelle les justiciables ne disposent d'aucune voie de recours interne.

Cette accumulation de manquements est, dès lors, constitutive d'une pratique incompatible avec la Convention.

23. La Cour a examiné les faits à la lumière des informations fournies par les parties et de la pratique précitée. Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime qu'en l'espèce la durée de la procédure litigieuse est excessive et ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable ».

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1.

## II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

24. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

### A. Dommage

25. M. Bottazzi réclame 150 000 000 liras italiennes (ITL) au titre du préjudice matériel et moral qu'il aurait subi.

26. Le Gouvernement souligne l'absence de preuves d'un quelconque dommage matériel lié à la durée de la procédure en question. Quant à l'éventuel préjudice moral, le constat de violation fournirait en soi une satisfaction équitable suffisante.

27. La Cour partage l'argument du Gouvernement sur le premier point. En revanche, le requérant a dû subir un certain dommage moral que le simple constat de violation ne saurait suffisamment compenser. Il y a partant lieu d'octroyer à l'intéressé 15 000 000 ITL.

### B. Frais et dépens

28. Le requérant sollicite également le remboursement de 14 359 900 ITL pour les frais et dépens encourus devant la Commission

puis la Cour ainsi qu'une somme non chiffrée relative à l'activité d'assistance menée par une organisation syndicale dont il est adhérent.

29. Le Gouvernement s'en remet à la Cour.

30. Selon la jurisprudence de la Cour, un requérant ne peut obtenir le remboursement de ses frais et dépens que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, compte tenu des éléments en sa possession et des critères susmentionnés, la Cour estime raisonnable la somme de 7 000 000 ITL et l'accorde à l'intéressé.

### C. Intérêts moratoires

31. Selon les informations dont dispose la Cour, le taux d'intérêt légal applicable en Italie à la date d'adoption du présent arrêt était de 2,5 % l'an.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
2. *Dit*
  - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois, 15 000 000 (quinze millions) liras italiennes pour dommage moral et 7 000 000 (sept millions) liras pour frais et dépens ;
  - b) que ces montants seront à majorer d'un intérêt simple de 2,5 % l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 28 juillet 1999.

*Pour la présidente*

András BAKA  
Juge

Paul MAHONEY  
Greffier adjoint

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion partiellement dissidente de M. Türmen.

A.B.B.  
P.J.M.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE  
DE M. LE JUGE TÜRMEŒ

*(Traduction)*

Avec les autres juges j'estime qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Je ne puis par contre souscrire au contenu du paragraphe 22 de l'arrêt, où la Cour déclare que l'accumulation en Italie de violations de l'article 6 § 1 est constitutive d'une pratique incompatible avec la Convention.

Il est établi dans la jurisprudence de la Cour que la notion de pratique administrative comporte deux critères :

1) une accumulation de violations identiques ou analogues, suffisamment nombreuses et interconnectées pour représenter non pas seulement des incidents ou des exceptions isolés mais un système ;

2) une tolérance officielle.

Dans l'« Affaire grecque » (Annuaire 12), la Commission s'exprima ainsi au sujet du second critère : « (...) ces actes sont tolérés en ce sens que les supérieurs ou les personnes directement responsables, tout en sachant qu'ils existent, n'entreprennent rien pour les punir ou pour prévenir leur répétition (...) ».

En l'espèce, la Cour, pour décider s'il existait pareille pratique dans les affaires italiennes de durée de procédure, s'est fondée seulement sur le premier critère (accumulation de violations identiques), ignorant le second (tolérance officielle).

J'estime qu'elle n'aurait pas dû décider qu'il existait une pratique administrative sans examiner la question de savoir si les autorités supérieures de l'Etat, conscientes de l'existence des violations, refusaient de prendre des mesures afin de prévenir leur répétition.

Si la Cour avait examiné la question de savoir si les exigences du second critère étaient remplies en l'espèce, elle se serait aperçue qu'il existe entre le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et le gouvernement italien un dialogue, dans le cadre duquel le gouvernement a fourni des informations détaillées sur les mesures qu'il est en train de prendre ou qui seront adoptées à l'avenir afin de résoudre le problème de la durée excessive des procédures.

A cet égard, il n'est pas sans intérêt de noter que, dans sa résolution adoptée le 15 juillet 1999, le Comité des Ministres note avec satisfaction « l'augmentation considérable de l'efficacité des tribunaux en termes d'affaires résolues (...) » et décide de « reprendre, au plus tard dans un an, l'examen de la question de savoir si les mesures annoncées vont effectivement prévenir de nouvelles violations de la Convention (...) ».

La Cour aurait pu, elle aussi, choisir d'attendre un an afin de voir si les mesures prises par le gouvernement italien portaient des fruits. Or elle s'est privée elle-même de cette possibilité en n'examinant pas la question de la tolérance officielle et de l'attitude du gouvernement italien.