CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 75117/01
présentée par Angelo MAJORANA
contre l'Italie

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 26 mai 2005 en une chambre composée de :

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,
J. HEDIGAN,
L. CAFLISCH,
C. BÎRSAN,
V. ZAGREBELSKY,
E. MYJER,
DAVID THÓR BJÖRGVINSSON, *juges*,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 11 juin 2001,

Vu la décision partielle du 3 juin 2004,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Angelo Majorana, est un ressortissant italien, né en 1931 et résidant à Catane. Il est représenté devant la Cour par M^e^ A Cariola, avocat à Catane. Le gouvernement défendeur est représenté par son agent, M. I.M. Braguglia, et par son coagent, M. F. Crisafulli.

A. Les circonstances de l'espèce

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

Le requérant est propriétaire d'un terrain d'environ 30 000 mètres carrés sis dans la commune d'Ispica (province de Raguse), qui était constructible dans les limites prévues par le plan d'urbanisme.

Le 30 novembre 1989, le requérant présenta à l'administration municipale un projet de convention de lotissement (« *piano di lottizzazione* ») et en demanda l'adoption afin d'obtenir la possibilité de construire sur son terrain.

Le requérant expose qu'il resta, en vain, dans l'attente d'une décision. En juillet 1996, après avoir mis en demeure l'administration, le requérant introduisit un recours devant le tribunal administratif régional (« TAR ») visant à contester le silence rejet de l'administration.

Le 30 septembre 1996, le requérant envoya une lettre à l'administration municipale, par laquelle il déclarait, en complément du projet présenté en 1989, qu'il était prêt à assumer les frais d'urbanisation, notamment la connexion au réseau municipal d'égouts, une fois la convention de lotissement approuvée.

Par une décision du 14 décembre 1996, la municipalité d'Ispica rejeta le projet de convention de lotissement au motif, notamment que le projet n'indiquait pas les travaux d'urbanisation à la charge du requérant et que ce dernier s'était borné à faire une déclaration trop générale, n'entraînant aucun engagement pour lui.

Par une décision du 2 avril 1998, l'administration municipale adopta un nouveau plan d'urbanisme. Celui-ci destinait le terrain du requérant exclusivement à la construction d'équipements sportifs et de loisir.

Entre-temps, le 3 février 1997, le requérant avait introduit un recours devant le TAR, contestant notamment la légalité de la décision de la municipalité du 14 décembre 1996. En cours de procédure devant le TAR, le requérant contesta aussi la légalité du nouveau plan d'urbanisme, au motif que ce dernier avait modifié la destination de son terrain et que, par conséquent, il était désormais impossible de demander l'adoption de l'ancienne convention de lotissement.

Par un jugement du 17 décembre 1999, le TAR accueillit le recours du requérant.

La municipalité d'Ispica interjeta appel devant le conseil de justice administrative pour la Sicile. Ce dernier statua dans sa formation habituelle, à savoir une chambre composée de cinq juges dont deux nommés par l'administration régionale sicilienne.

Par un arrêt déposé au greffe le 21 décembre 2000, le conseil accueillit le recours de l'administration, estimant que le refus d'approbation du projet par l'administration ne présentait aucune irrégularité de forme et n'était pas arbitraire sur le fond.

B. Le droit interne pertinent

Le décret nº 654 du 6 mai 1948 modifié successivement par le décret du président de la République nº 204 de 1978, a institué le conseil de justice administrative pour la Sicile.

Ce conseil est composé de cinq juges dont deux nommés par la région Sicile avec un mandat de six ans non renouvelable.

Jusqu'à l'adoption du décret nº 373 du 24 décembre 2003, les juges nommés par l'administration régionale continuaient, à l'expiration de leur mandat, à exercer leurs fonctions en tant que « juges de facto » jusqu'à la désignation de nouveaux juges par l'administration régionale.

Le 12 juillet 2002, la Cour de cassation en chambres réunies a déclaré que les juges non professionnels qui continuent à exercer leurs fonctions après l'expiration du mandat sont dépourvus de « juridiction » et qu'un problème de tribunal indépendant pourrait se poser en l'espèce.

Le décret législatif n º373 du 24 décembre 2003 a modifié la discipline du conseil de justice administrative pour la Sicile. Il prévoit l'extension du statut, du régime juridique et de toutes les garanties prévues pour les magistrats du Conseil d'Etat aux juges désignés par l'administration régionale. De surcroît, il établit que les juges non professionnels ne peuvent pas exercer d'autres activités pendant la durée du mandat.

Ce décret prévoit enfin à l'article 5 que les juges non professionnels cessent immédiatement leurs fonctions au sein du conseil à l'expiration de leur mandat.

GRIEF

Invoquant l'article 6 de la Convention, le requérant conteste l'appréciation des faits de la part du conseil de justice administrative pour la Sicile, vu l'absence d'indépendance et d'impartialité de cet organe juridictionnel, au motif que sa cause a été examinée par une chambre composée de cinq juges dont deux nommés par l'administration régionale sicilienne.

EN DROIT

Le requérant conteste l'appréciation des faits par le conseil de justice administrative pour la Sicile, au motif que cet organe juridictionnel ne serait pas un tribunal impartial et indépendant. Il invoque l'article 6, qui, dans sa partie pertinente, se lit ainsi :

> « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)»

Le Gouvernement conteste tout d'abord l'appréciation juridique des griefs du requérant faite par la Cour au moment de la communication de la requête. Il soutient que le requérant n'a jamais soulevé aucun grief concernant le mandat des juges et l'indépendance du conseil de justice administrative.

En deuxième lieu, le Gouvernement souligne que le conseil de justice administrative de la région Sicile est un tribunal indépendant et impartial.

Quant à l'impartialité, le Gouvernement argue que ni la présence de deux membres désignés par la région ni un quelconque comportement, objectif ou subjectif, des juges du collège n'autorisent à douter de l'attitude impartiale du tribunal.

S'agissant de l'indépendance, le Gouvernement rappelle que le lien entre un juge et d'autres pouvoirs étatiques ne constitue pas nécessairement une raison valable pour douter de l'indépendance d'un juge. Le Gouvernement fait valoir qu'aucun des membres de la formation de jugement n'avait de liens avec une partie au litige : en effet, trois de ces membres étaient des magistrats administratifs professionnels, tandis que les deux autres avaient été désignés par la région, qui n'était pas partie en cause.

Le Gouvernement explique ensuite que les membres désignés par la région ne sont pas des fonctionnaires de l'administration régionale et n'ont aucune relation de subordination avec la région.

Le Gouvernement fait valoir que les membres désignés par la région sont choisis parmi des personnes offrant des garanties de compétence et d'indépendance ; ils sont ensuite nommés par le président de la République, sur proposition du premier ministre et après délibération du conseil des ministres. Selon le Gouvernement, cette procédure offre déjà par elle-même une garantie d'indépendance.

De plus, le mandat des juges non professionnels a une durée limitée à six ans et n'est pas renouvelable. Cette interdiction de renouvellement du mandat constitue une garantie supplémentaire au sens de l'article 6 de la Convention.

Pour ce qui est des garanties contre les pressions extérieures, le Gouvernement souligne que les avocats appelés à servir comme juges du conseil de justice administrative se voient interdire d'exercer leur profession devant les tribunaux administratifs et qu'ils occupent une position équivalente à celle des juges professionnels dont ils partagent les obligations d'impartialité et les garanties générales d'indépendance.

En dernier lieu, le Gouvernement argue que les juges non professionnels ne peuvent être que deux sur cinq dans une formation de jugement, ce qui les empêche de constituer une majorité à eux seuls.

Le Gouvernement estime donc que la composition de la formation du conseil de justice administrative pour la Sicile ne soulève aucun problème au regard de l'article 6 de la Convention.

Le requérant s'oppose à la thèse du Gouvernement. Il fait valoir qu'à l'époque des faits, les juges non professionnels pouvaient exercer l'activité d'avocat devant des juridictions civiles ou pénales. Par la suite, le décret n° 373 du 24 décembre 2003 est intervenu afin de modifier la législation et a établi l'interdiction pour les juges non professionnels du conseil d'exercer d'autres fonctions pendant leur mandat. Le requérant rappelle que ces juges étaient nommés par le président de la région Sicile, ce qui démontrait le lien entre la magistrature et la politique. Selon le requérant il n'y avait aucune garantie d'impartialité et d'indépendance des juges non professionnels.

Le requérant demande à la Cour de déclarer ce grief recevable.

La Cour note d'emblée que le fait que le requérant s'est appuyé sur le mode de nomination des membres du Conseil de justice administrative et n'a pas pris en considération la question de la fin du mandat des juges non professionnels pour expliquer son grief concernant le manque d'indépendance dudit Conseil, ne l'empêche pas d'examiner la requête sous cet angle, qui pourrait se révéler important dans l'évaluation du statut des juges concernés par la présente requête.

La Cour rappelle que pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant » il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance. A cet égard, leur seule nomination par la région ne saurait compromettre l'indépendance des juges s'il ressort clairement de leur statut que, une fois désignés, ils ne subissent ni pressions ni reçoivent d'instructions de la région et exercent leurs fonctions en toute indépendance (voir, *mutatis mutandis*, *Crociani et autres c. Italie*, décision de la Commission du 15 décembre 1980, requêtes n°s 8603/79, 8722/79, 8723/79 et 8729/79, D.R. 22, pp. 147 191). Or tel est bien le cas en l'espèce d'autant plus que le mandat des juges non professionnels était en cours de validité.

Quant à la condition d'« impartialité », elle revêt deux aspects. Il faut d'abord que le tribunal ne manifeste subjectivement aucun parti pris ni préjugé personnel. Ensuite, le tribunal doit être objectivement impartial, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime (*Findlay c. Royaume-Uni,* arrêt du 25 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 281, § 73). La seule désignation des juges par la région ne saurait être interprétée comme jetant le doute sur leur indépendance ou leur impartialité. Elle n'autorise pas à conclure que la région adresse aux magistrats des instructions dans le domaine de leurs

attributions judiciaires (voir, *mutatis mutandis*, *Campbell et Fell c. Royaume Uni*, arrêt du 28 juin 1984, série A, n° 80, § 79).

Par ailleurs, la durée du mandat, son caractère non renouvelable et l'impossibilité d'exercer le mandat après son expiration dans l'attente de la nomination des nouveaux juges par l'administration, donnent dans leur ensemble des garanties suffisantes d'indépendance des juges non professionnels par rapport à l'autorité qui les nomme. De plus, la Cour note à nouveau que les mandats de ces juges étaient en cours de validité, ce qui exclut toute incertitude quant à leur statut et à l'impartialité du conseil de justice administrative.

S'agissant enfin, du grief du requérant tiré du fait que les juges non professionnels de l'époque pouvaient exercer également l'activité d'avocat, la Cour relève qu'en décembre 2003, une nouvelle loi a établi l'interdiction pour les juges non professionnels du Conseil d'exercer d'autre fonctions pendant la durée de leur mandat. De plus, la Cour remarque que le requérant dans ses observations se borne à indiquer que ces juges pouvaient exercer l'activité d'avocat pendant la durée du mandat sans se référer à son propre procès et surtout sans étayer son grief.

Dès lors, la Cour ne relève en l'espèce aucune apparence de violation de l'exigence d'indépendance et d'impartialité requise par l'article 6 de la Convention. Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare le restant de la requête irrecevable.

Vincent BERGER
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président