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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 11036/14
Francesco MEDIANI
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 8 septembre 2020 en une Chambre composée de :

Ksenija Turković, *présidente,*
Krzysztof Wojtyczek,
Aleš Pejchal,
Pauliine Koskelo,
Tim Eicke,
Jovan Ilievski,
Raffaele Sabato, *juges,*

et de Abel Campos, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 février 2014,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. Le requérant, M. Francesco Mediani, est un ressortissant italien né en 1935 et résidant à Portoferraio.

A. Les circonstances de l'espèce

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

3. Par une délibération du 11 mars 1986, la province de Livourne reconnut au requérant un nouvel échelon professionnel déterminé sur la base de ses fonctions au sein de l'administration d'appartenance. Cette délibération fut ensuite annulée par le comité régional de contrôle (« le comité »).

4. Le requérant attaqua ainsi la décision du comité devant le tribunal administratif régional de la Toscane (le TAR). Au cours de la procédure,

l'administration provinciale intervint *ad adiuvandum*, en soutenant le bien-fondé de la demande du requérant. Le 14 novembre 1997, le TAR annula la décision du comité.

5. Par la suite, l'administration provinciale demanda au comité, à titre précautionnel, un nouvel avis sur la délibération ayant eu lieu en mars 1986, afin d'éviter tout préjudice au trésor public. En 1998, sur le fondement de l'avis négatif rendu par le comité, la province de Livourne annula ladite délibération.

6. Le requérant contesta à nouveau l'annulation de son avancement professionnel devant le TAR de la Toscane, qui accueillit ce recours le 22 décembre 2003.

7. Le 15 avril 2004, la province de Livourne annula à nouveau la délibération en cause.

8. Le 13 juillet 2004, le requérant notifia à la province de Livourne un recours extraordinaire au président de la République.

9. Le 21 octobre 2004, la présidence du conseil des ministres transmit le recours au ministère de l'Intérieur, direction centrale des autonomies.

10. Selon les dernières informations fournies par le requérant, la procédure était encore pendante au 11 décembre 2018.

B. Le droit et la pratique internes et internationaux pertinents

1. La réforme du recours extraordinaire

11. Le droit interne pertinent a été résumé dans *Nardella c. Italie* ((déc.), n° 45814/99, CEDH 1999-VII).

12. En particulier, dans sa précédente version, le recours extraordinaire au président de la République (*ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*), régi par le décret présidentiel n° 1199 du 24 novembre 1971, était un recours administratif non contentieux exercé contre un acte administratif définitif (article 8 du même décret) et exclusif du recours juridictionnel administratif.

13. La loi n° 69 du 18 juin 2009 (« la loi de 2009 »), entrée en vigueur le 4 juillet 2009, a modifié l'article 14 dudit décret n° 1199 de 1971, en prévoyant que le décret présidentiel pris dans le cadre du recours extraordinaire doit être conforme à l'avis du Conseil d'État :

> « Dans le cadre du recours extraordinaire, le président de la République se prononce par décret sur proposition du ministère compétent, et conformément à l'avis du Conseil d'État. (...) »

14. Par la suite, le décret législatif n° 104 du 2 juillet 2010 (« le décret législatif de 2010 »), entré en vigueur le 16 septembre 2010, introduisant le code de procédure administrative, a prévu en son article 7 § 8 que :

> « Le recours extraordinaire est admis uniquement pour le contentieux relevant de la compétence des juridictions de l'ordre administratif. »

Les autres parties (*controinteressato, cointeressato, pubblica amministrazione*) peuvent, dans un délai de soixante jours à compter de la notification, demander au TAR à ce que le recours soit porté devant le juge administratif (article 48 du décret). Si la demande est rejetée, le TAR remet l'affaire au président de la République.

15. La loi n° 205 du 21 juillet 2000 régit la suspension de l'exécution du décret (*sospensiva cautelare*) pris par le président de la République dans le cadre du recours extraordinaire. La suspension de l'exécution d'un tel décret peut être accordée, à la demande de l'intéressé, si un préjudice grave et irréparable résultant de l'exécution du décret y est attaché. La suspension est ordonnée par décision motivée du ministère compétent et conformément à l'avis du Conseil d'État.

2. La jurisprudence interne pertinente

16. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 73 du 2 avril 2014, a affirmé que le Conseil d'État a qualité pour soulever, le cas échéant, des questions de légitimité constitutionnelle préalablement à son avis sur le recours extraordinaire au président de la République. Selon la Cour constitutionnelle, l'article 69 de la loi de 2009, modifiant l'article 13 § 1 du décret présidentiel n° 1199 de 1971, a établi que le Conseil d'État, organe compétent pour exprimer un avis sur le recours extraordinaire, suspend la procédure s'il estime que ce recours ne peut être tranché indépendamment de la résolution d'une question de légitimité constitutionnelle qui n'est pas manifestement infondée et ordonne la transmission de la question à la Cour constitutionnelle en indiquant les termes et les motifs de celle-ci. Elle a également jugé que le caractère contraignant qu'a acquis l'avis du Conseil d'État, qui prend ainsi le caractère d'une décision, a par conséquent modifié l'ancien recours extraordinaire, le transformant en un recours juridictionnel, qui est substantiellement similaire à un jugement, au moins aux fins de la procédure permettant de soulever une question de légitimité constitutionnelle.

17. Dans son arrêt n° 23464 rendu le 19 décembre 2012, la Cour de cassation, statuant en chambres réunies, a affirmé qu'en ce qui concerne le recours extraordinaire, le décret présidentiel pris dans le cadre de ce recours, conforme à l'avis du Conseil d'État, reprend de cet avis la nature d'un acte juridictionnel au sens matériel, étant donné que l'article 69 de la loi de 2009 – qui rend l'avis du Conseil d'État contraignant et habilite l'organe consultatif à soulever une question de légitimité constitutionnelle – et l'article 7 du décret législatif de 2010 – qui n'autorise le recours extraordinaire que pour les litiges relevant de la compétence du tribunal administratif – montrent que la procédure a fait l'objet d'une juridictionnalisation.

18. Le Conseil d'État, dans son arrêt de la chambre plénière n° 9 du 6 mai 2013, a également jugé que la « révision » du recours extraordinaire

permet à l'intéressé, en cas de non-exécution du décret présidentiel, de saisir le TAR compétent d'un recours en exécution (*giudizio d'ottemperanza*).

19. Dans son arrêt de la chambre plénière, ordonnance n° 7 du 14 juillet 2015, le Conseil d'État a dit que les décrets présidentiels adoptés avant les modifications introduites par l'article 69 de la loi de 2009 et l'article 7 § 8 du décret législatif de 2010 ne sont pas de nature juridictionnelle et, par conséquent, ne peuvent être soumis à l'intangibilité de la *res iudicata*. Ceci car, avant ces modifications, le décret présidentiel, tout en montrant dans son essence la connotation d'une appréciation équitable, ne pouvait pas encore être considéré comme une expression de la « fonction juridictionnelle » au sens des articles 102 § 1 et 103 § 1 de la Constitution italienne.

20. Dans son arrêt n° 19531 du 26 août 2013, la Cour de cassation a jugé que seuls les recours introduits à partir du 16 septembre 2010, soit depuis l'entrée en vigueur du code de procédure administrative, relèvent du nouveau régime de juridictionnalisation. Ils donnent lieu à un processus juridictionnel équivalent au processus juridictionnel administratif ordinaire, qui se termine par une décision de nature juridictionnelle, susceptible de passer en force de chose jugée.

21. La juridiction administrative (arrêt du TAR du Latium, section *ad hoc*, n° 2201, 28 février 2019) a jugé que, dans le cadre du recours extraordinaire, les censures possibles contre le décret présidentiel pris à la suite de l'avis du Conseil d'État sont celles liées aux vices de forme, aux erreurs de procédure ou en cas de révocation (ancien article 15 du décret présidentiel n° 1199 de 1971 et ancien article 395 du code de procédure civile).

3. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (précédemment Cour de justice des Communautés européennes)

22. La Cour de justice des Communautés européennes (arrêt rendu le 16 octobre 1997 dans *Garofalo*, C-69/96 à C-79/96, ECLI:EU:C:1997:492) a affirmé que pour apprécier si un organe de renvoi possède le caractère d'une juridiction, au sens de l'ancien article 177 du Traité CE (le nouveau article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), il importe de tenir compte d'un ensemble d'éléments, tels l'origine légale de l'organe, sa permanence, le caractère obligatoire de sa juridiction, la nature contradictoire de la procédure, l'application par l'organe des règles de droit, ainsi que son indépendance. Lorsqu'il émet un avis dans le cadre d'un recours extraordinaire, le « *Consiglio di Stato* » constitue une juridiction au sens de l'article 177 du Traité cité.

4. Le procès de juridictionnalisation

23. La transformation du recours extraordinaire devant le président de la République, héritage de l'époque monarchique, s'inscrit en Italie dans un plus complexe et général « procès de juridictionnalisation » qui a eu comme résultat, entre autres, l'adoption de dispositions assurant, dans le respect du principe d'*autodichia*, l'impartialité de l'organe décisionnel de la Chambre des députés en matière de contentieux du personnel (réforme du règlement intérieur de la Chambre des députes, adoptée à la suite de *Savino et autres c. Italie*, nos 17214/05 et 2 autres, 28 avril 2009) ou disciplinant le contrôle de nature administrative, surveillé par la Cour de cassation, en matière de contentieux post-électoral (*Mugemangango c. Belgique* [GC], no 310/15, § 42, 10 juillet 2020). En outre, de manière similaire à la transformation observée avec le « recours extraordinaire », la Cour note que la jurisprudence de la CJUE reconnaît aux autorités administratives indépendantes la possibilité de suspendre une disposition incompatible avec le droit communautaire (arrêt rendu le 9 septembre 2003 dans *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) contre Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, C-198/01, ECLI:EU:C:2003:430) ou d'effectuer un renvoi préjudiciel (arrêt rendu le 16 juillet 1992 dans *Asociación Española de Banca Privada*, C-67/91, ECLI:EU:C:1992:330). Toutefois, il y a lieu d'observer qu'à la fois pour cette Cour (*A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italie*, no 43509/08, § 58, 27 septembre 2011) et pour la Cour constitutionnelle (arrêt no 13 de 2009), l'autorité italienne de régulation de la concurrence ne saurait être considérée comme un « tribunal ». En ce qui concerne enfin les récentes modifications à la procédure devant la Cour constitutionnelle, il est désormais possible pour les tiers intervenants, en tant que porteurs d'intérêts qualifiés, de demander l'autorisation de consulter les documents de l'affaire ; l'intervention des *amici curiae* et la convocation d'experts sur demande du collège ont également été régulées (modification des règles additionnelles pour les arrêts devant la Cour constitutionnelle du 8 janvier 2020).

GRIEF

24. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, le requérant se plaint de la durée excessive de la procédure de recours extraordinaire au président de la République.

EN DROIT

25. Le requérant indique que le recours en cause a été introduit le 13 juillet 2004 et, selon les dernières informations fournies, était pendant à la date du 11 décembre 2018.

26. La Cour rappelle, à titre préliminaire, qu'elle s'était déjà penchée sur le recours extraordinaire au président de la République dans la décision relative à l'affaire *Nardella c. Italie* ((déc.), n° 45814/99, CEDH 1999-VII). Elle avait estimé que les dispositions de la Convention ne s'appliquaient pas au recours en question et que celui-ci devait être considéré comme une voie de recours extraordinaire, dont l'épuisement n'était pas requis pour satisfaire aux exigences de l'article 35 de la Convention.

27. La Cour considère qu'il y a lieu d'analyser plus en détail la question, à la lumière des évolutions dont a fait l'objet ce recours.

28. Tout d'abord, la Cour rappelle que, déjà sous l'empire de l'ancienne procédure, la Cour de justice des Communautés européennes avait reconnu la nature juridictionnelle du Conseil d'État (paragraphe 22 ci-dessus). En effet, la Cour de justice avait affirmé qu'aux fins du renvoi préjudiciel, il était possible de considérer le Conseil d'État une juridiction ayant qualité pour soulever une question préjudicielle. Toutefois, la Cour observe qu'à l'époque de la décision *Nardella* (précité), successive à l'arrêt communautaire, l'avis du Conseil d'État n'était pas contraignant et pouvait ainsi ne pas être suivi par le président de la République. Cet élément caractérisant le recours extraordinaire au président de la République à cette époque, avait amené la Cour à conclure, dans la décision précitée, pour l'inapplicabilité de l'article 6 à ce type de procédures (*Mutu et Pechstein c. Suisse*, n°s 40575/10 et 67474/10, §139, 2 octobre 2018, *Benthem c. Pays-Bas*, 23 octobre 1985, § 40, série A n° 97). Or, cette conclusion, à la lumière des modifications législatives encourues entre 2009 et 2010 et de la jurisprudence nationale, ne saurait plus être maintenue.

29. La Cour observe encore que, depuis la loi n° 205 de 2000 (paragraphe 15 ci-dessus), il est possible de demander la suspension de l'exécution du décret présidentiel, si un préjudice grave et irréparable découlant de l'exécution du décret y est attaché, de manière similaire à la possibilité, ordinairement offerte à chaque partie, qui vise à suspendre l'exécution d'une décision juridictionnelle.

30. En analysant les modifications apportées successivement par la loi de 2009 et le décret législatif de 2010, la Cour remarque d'abord qu'à partir de la loi de 2009 le président de la République entérine dans son décret l'avis du Conseil d'État. Selon la jurisprudence interne (paragraphe 17 ci-dessus), cette nouvelle disposition a rendu l'avis du Conseil d'État contraignant, transmettant ainsi la nature juridictionnelle de l'avis, rendu par l'organe suprême de la juridiction administrative, à l'acte adopté par le président de la République.

31. La Cour note ensuite que le décret législatif de 2010 (paragraphe 14 ci-dessus) indique clairement que le recours extraordinaire peut être introduit pour toutes les matières relevant du domaine de compétence du juge administratif. Elle observe que le recours extraordinaire n'est dès lors admissible que lorsque le litige à trancher entre parmi les matières pour

lesquelles la juridiction administrative est reconnue compétente. Ce qui dessine le recours extraordinaire comme un remède systématiquement et pleinement alternatif au recours juridictionnel ordinaire.

32. De plus, la Cour relève que l'article 48 du décret susmentionné confirme aussi la juridictionnalisation du recours extraordinaire et introduit une garantie procédurale pour les autres parties, en donnant en effet la possibilité à chaque partie intéressée d'accepter le choix de la partie adverse de saisir le président de la République ou de s'y opposer, et dans ce cas de demander à porter le recours devant le juge administratif. Aux yeux de la Cour, cette disposition requiert ainsi le consensus, en substance, de chaque partie, qui peut donc accepter que l'affaire soit tranchée dans le cadre d'une procédure qui, tout en respectant le principe du contradictoire, exclut le double degré de juridiction et connaît une instruction simplifiée et accélérée. Ainsi, le recours extraordinaire au président de la République présente des similitudes, sans pour autant en avoir la nature, à ce qui pourrait apparaître comme un recours *per saltum* au Conseil d'État.

33. La Cour note également que la Cour constitutionnelle a reconnu que le Conseil d'État peut soulever une question de constitutionnalité (paragraphe 16 ci-dessus), si le recours extraordinaire ne peut être tranché indépendamment de la résolution de cette question. Dans ce cas, le Conseil d'État suspend la procédure et, en indiquant les termes et les motifs de la question, ordonne la transmission immédiate de l'affaire à la Cour constitutionnelle.

34. Enfin, la Cour rappelle que la jurisprudence interne (paragraphe 18 ci-dessus) a admis qu'en cas de non-exécution du décret présidentiel, l'intéressé peut introduire un recours en exécution (*giudizio di ottemperanza*) devant le TAR compétent, de la même manière que pour obtenir l'exécution d'un jugement administratif. De surcroît, elle note qu'en application de l'article 395 du code de procédure civile, un pourvoi en cassation pour révocation peut être formé contre le décret du président de la République (paragraphe 21 ci-dessus).

35. En conclusion, pour toutes ces raisons, la Cour estime qu'à la suite des modifications apportées par la loi de 2009 et le décret législatif de 2010, le processus de transformation du recours extraordinaire au président de la République s'est conclu avec sa juridictionnalisation au sens de l'article 6 de la Convention. Dès lors, à partir de l'entrée en vigueur du décret législatif de 2010, à savoir le 16 septembre 2010, l'article 6 de la Convention est devenu applicable au recours extraordinaire au président de la République, pour autant, cela va de soi, que la procédure dans laquelle un tel recours est exercé porte sur une contestation sur des « droits et obligations de caractère civil ».

36. Par conséquent, lorsque l'intéressé estime que la procédure en cause a eu une durée excessive, il incombe à celui-ci, avant de saisir la Cour, d'introduire une demande d'indemnisation devant la cour d'appel « Pinto »

compétente, afin de permettre aux juridictions internes de se pencher sur la question.

37. Dans la présente espèce, la Cour relève que le requérant a introduit son recours devant le président de la République le 13 juillet 2004, bien avant le 16 septembre 2010. Elle note aussi que celui-ci n'a pas saisi la cour d'appel « Pinto » pour se plaindre de la durée excessive alléguée.

38. Elle souligne que, d'après la jurisprudence interne, le « nouveau régime de juridictionnalisation » du recours en cause s'applique seulement aux recours introduits à partir du 16 septembre 2010 (paragraphe 20 ci-dessus).

39. Des lors, la Cour considère que le recours interne ne relevait pas, au moment des faits de la cause, du domaine d'application de la nouvelle procédure de recours extraordinaire. Ainsi, en rappelant ses conclusions dans l'affaire *Nardella*, précitée, la Cour juge que cette requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et doit être rejetée conformément à l'article 35 § 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 1er octobre 2020.

Abel Campos Greffier	Ksenija Turković Présidente