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

PREMIÈRE SECTION

DÉCISION

Requête n° 43028/05
Adelina PARRILLO
contre l'Italie

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant le 3 novembre 2015 en une chambre composée de :

Mirjana Lazarova Trajkovska, *présidente,*
Päivi Hirvelä,
Guido Raimondi,
Ledi Bianku,
Kristina Pardalos,
Linos-Alexandre Sicilianos,
Aleš Pejchal, *juges,*

et de André Wampach, *greffier adjoint de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 novembre 2005,

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

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

1. La requérante, M^me^ Adelina Parrillo, est une ressortissante italienne née en 1954 et résidant à Rome. Elle a été représentée devant la Cour par M^es^ N. Paoletti et A. Mari, avocats à Rome.

2. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agente, M^me^ E. Spatafora, ainsi que par sa coagente, M^me^ P. Accardo.

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

A. Les circonstances de l'espèce

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

1. Le contexte de l'affaire

4. À partir de 1997, la requérante cohabita *more uxorio* avec M. S.R. En 2003, ce dernier, réalisateur, se rendit en Iraq pour effectuer les reprises d'un reportage de guerre. Ce voyage fut organisé avec l'autorisation et le soutien financier du ministère de la Défense.

5. Le 12 novembre 2003, M S.R. périt avec dix-huit autres concitoyens lors d'un attentat terroriste à l'encontre des forces armées italiennes qui eut lieu à Nasiriya.

2. Les faits dénoncés par la requérante

6. À l'occasion du deuxième anniversaire de l'attentat de Nasiriya, le 12 novembre 2005, une cérémonie en honneur des victimes fut organisée en présence des plus hautes autorités de l'État.

7. La requérante prit part à une messe célébrée dans une caserne militaire. Toutefois, elle fut exclue de la participation à la cérémonie pour la remise de la Croix d'honneur aux familles des victimes, prévue par la loi n° 207 du 10 octobre 2005 (voir la partie « Droit interne pertinent »), qui se tint plus tard à l'Autel de la Patrie (*Altare della Patria*).

8. Selon les dires de la requérante, lorsqu'elle s'apprêtait à entrer dans l'Autel, elle fut arrêtée par trois officiers de police, traînée au sol pendant quelques mètres et ensuite amenée par la force dans le but d'être exclue de l'évènement. La requérante indique avoir eu une attaque de panique et s'être évanouie.

9. La Croix d'honneur fut attribuée à la fille de M. S.R.

10. La requérante expose avoir été retenue pendant plus d'une heure par les mêmes agents dans le but d'éviter qu'elle accorde des interviews aux journalistes se trouvant sur place. Elle a produit de nombreux articles de presse reportant des interviews qu'elle accorda par la suite et qui contenaient sa version des faits de l'affaire, telle que décrite ci-dessus.

11. Le 15 novembre 2005, un groupe de cinquante-neuf membres du Parlement présenta une question parlementaire aux ministres de la Défense et de l'Intérieur critiquant le traitement réservé à la requérante et demandant que le nom de celle-ci soit inclus dans la liste des parents des victimes de Nasiriya, afin qu'elle bénéficie du même traitement réservé aux veuves des victimes.

12. Le 17 novembre 2005, le représentant du ministre de la Défense, répondant à cette question, indiqua que la requérante avait en tout cas été autorisée à assister à la messe avec les autres familles des victimes et que, en ce qui concernait la cérémonie pour la remise de la Croix d'honneur, elle

en avait été exclue en application de la loi n° 207 du 10 octobre 2005. Cette loi prévoyait une liste des membres de la famille auxquels la Croix d'honneur pouvait être remise. Le représentant du ministre nota qu'uniquement les personnes concernées étaient invitées à participer à l'évènement. Il releva, entre autres, que les membres de la famille de M. S.R. avaient exprimé des réserves quant à la présence de la requérante à la cérémonie en cause.

13. Dans le cadre de ses observations en réponse à celles du Gouvernement, la requérante a aussi indiqué que, lors du dixième anniversaire de l'attentat de Nasiriya, le 12 novembre 2013, la Médaille de la reconnaissance, décoration instituée par le ministère de la Défense pour cette occasion, ne lui a pas été remise.

3. Les procédures introduites par la requérante concernant la réparation du préjudice subi à la suite du décès de son compagnon et celles visant l'obtention des bénéfices financiers destinés aux victimes

a) La procédure en dédommagement introduite devant le tribunal de Rome

14. Le 14 janvier 2005, la requérante introduisit un recours devant le tribunal de Rome afin d'obtenir la réparation du préjudice qu'elle prétendait avoir subi à la suite du décès de son compagnon. La requérante estima notamment que le ministère de la Défense avait omis d'adopter toutes les mesures requises afin d'assurer la sécurité de M. S.R. lors du tournage.

15. Par un jugement déposé le 30 mai 2013, le tribunal fit droit à la demande de la requérante et alloua à cette dernière une somme à titre de dédommagement, dont le montant aurait dû être quantifié dans le cadre d'une procédure ultérieure.

16. Le ministère de la Défense interjeta appel. Selon les informations fournies par la requérante le 30 mars 2015, cette procédure était encore pendante.

17. Entre-temps, le 5 septembre 2014, la requérante avait introduit une procédure devant le tribunal de Rome afin que le dédommagement qui lui avait été reconnu soit quantifié.

b) La procédure entamée devant le tribunal administratif régional du Latium

18. Le 11 novembre 2005, la requérante introduisit un recours devant le tribunal administratif régional du Latium à l'encontre du ministère de la Défense et des enfants de M. S.R. La requérante se plaignit notamment du fait que le ministère de la Défense avait refusé de la retenir parmi les bénéficiaires des donations libérales offertes de la part de tiers aux victimes de Nasiriya, les destinataires de ces donations étant en effet uniquement les héritiers légitimes des victimes.

19. La requérante estima également que cette exclusion, motivée par le fait qu'elle avait cohabité hors mariage avec M. S.R., était en conflit avec les droits inviolables, le principe d'égalité et le droit à la famille garantis respectivement par les articles 2, 3 et 29 de la Constitution.

20. Par un jugement du 21 septembre 2012, le tribunal rejeta la demande de la requérante. Il estima notamment que le choix de ne pas inclure les personnes cohabitant parmi les bénéficiaires des donations en cause était motivé par la circonstance que les rapports familiaux légaux bénéficiaient d'une plus grande considération juridique et sociale par rapport à une cohabitation *de facto*. Les donations en cause n'ayant pas de caractère de réparation pécuniaire, le choix des bénéficiaires de celles-ci appartenaient au pouvoir discrétionnaire de l'administration.

21. La requérante interjeta appel devant le Conseil d'État. Selon les informations fournies par celle-ci le 30 mars 2015, cette procédure était encore pendante.

c) La procédure introduite devant le tribunal civil de Rome afin d'obtenir la donation et la rente viagère prévues par la loi no 206 du 3 août 2004

22. Le 12 novembre 2010, la requérante introduisit un recours devant le tribunal civil de Rome à l'encontre du ministère de l'Intérieur. Elle contesta le rejet de sa demande tendant à obtenir la donation (*elargizione*) et la rente viagère (*assegno vitalizio*) prévues par la loi n° 206 du 3 août 2004 en faveur des victimes d'actes terroristes (voir la partie « Droit interne pertinent »).

23. La requérante se plaignit de ce que, en tant que personne cohabitant *more uxorio* avec M. S.R., elle avait subi un traitement défavorable par rapport aux autres destinataires de bénéfices économiques en cause. Elle souleva à nouveau les questions de constitutionnalité évoquées dans le cadre de la procédure entamée devant le tribunal administratif régional (voir le paragraphe 19 ci-dessus).

24. Par un jugement du 19 juillet 2013, le tribunal de Rome rejeta la demande de la requérante considérant que l'ordre de priorité d'accès aux bénéfices dont il était question était clairement établi par la loi. Ainsi, la personne cohabitant hors mariage était placée à la fin de la liste des bénéficiaires et, dans le cas d'espèce, la donation avait été déjà effectuée en faveur des enfants de M. S.R., nés de son union avec M^me^ P.E., décédée à une date antérieure à l'attentat.

25. Le tribunal remarqua, en outre, que la loi litigieuse n'était pas en conflit avec les droits garantis par la Constitution évoqués par la requérante, la Cour Constitutionnelle ayant déjà indiqué dans plusieurs arrêts (n° 404 de 1988, n° 140 de 2009 et n° 86 de 2009) que la position de la personne cohabitant *more uxorio* ne saurait être assimilée à celle de la personne ayant contracté mariage, notamment lorsqu'il est question, tel que dans le cas

d'espèce, d'attribuer des bénéfices économiques n'ayant pas caractère de réparation pécuniaire mais uniquement d'indemnisation solidaire.

26. Le 7 mars 2014, la requérante interjeta appel. Selon les informations fournies par celle-ci le 30 mars 2015, cette procédure était encore pendante.

B. Le droit interne pertinent

1. La loi n° 207 du 10 octobre 2005 – Attribution de la Croix d'honneur

27. Cette loi prévoit l'attribution de la Croix d'honneur aux victimes des actes de terrorisme perpétrés à l'étranger pendant des opérations militaires ou civiles. L'article 1, alinéa 6, dispose ainsi :

> « Lorsque la Croix d'honneur est attribuée en mémoire d'une victime, celle-ci est assignée à l'épouse ou à l'époux ou bien, en leur absence, aux enfants, aux parents, aux frères ou sœurs de la victime. En l'absence desdits membres de la famille, la Croix d'honneur est attribuée à la municipalité de résidence de la victime. »

2. Les lois régissant les donations et les rentes viagères destinées aux victimes d'actes de terrorisme

28. La loi n° 206 du 3 août 2004 reconnaît aux victimes des actes de terrorisme le droit de recevoir une donation et une rente viagère.

29. En cas de décès de la victime, l'ordre des destinataires de ces bénéfices est fixé par la loi n° 302 du 20 octobre 1990, laquelle renvoie à son tour à l'article 6 de la loi n° 466 du 13 août 1980, remplacé par l'article 2 de la loi n° 720 du 4 décembre 1981.

30. Le premier alinéa de ce dernier article dispose que l'ordre des destinataires en cause est le suivant : (i) le conjoint survivant et les enfants, lorsqu'ils sont à charge, (ii) les enfants, en l'absence du conjoint survivant ou lorsque ce dernier n'a pas droit à la rente, (iii) les parents, (iv) les frères et sœurs, lorsqu'ils ou elles étaient cohabitants à charge.

31. Selon le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 302 de 1990, les bénéfices en objet sont élargis aussi aux personnes (qui n'appartiennent pas à la famille ou à la belle-famille de la victime et qui ne sont pas liées à celle-ci par mariage) ayant cohabité à charge de la personne décédée dans les derniers trois ans ainsi qu'aux personnes ayant cohabité avec la victime hors mariage.

GRIEFS

32. Invoquant l'article 8 de la Convention, la requérante se plaint de la violation de son droit au respect de la vie privée et familiale alléguant avoir été exclue de manière brutale de la cérémonie de l'attribution de la Croix

d'honneur organisée en mémoire de son compagnon. Elle dénonce aussi le fait que celle-ci ne lui pas été attribuée, en application de la loi nº 207 du 10 octobre 2005.

33. La requérante se plaint, en outre, de la méconnaissance du principe de non-discrimination établi par l'article 14 de la Convention en raison de ce que, contrairement à d'autres membres de la famille de M. S.R., elle a été exclue de la participation à la cérémonie litigieuse car elle n'était pas légalement mariée à celui-ci.

EN DROIT

34. Invoquant l'article 8 de la Convention, la requérante se plaint de la violation de son droit au respect de la vie privée et familiale. Cet article est ainsi libellé dans ces parties pertinentes :

> « 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale (...).
>
> 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

35. La requérante se plaint, en outre, de la méconnaissance du principe de non-discrimination établi par l'article 14 de la Convention. Cet article stipule :

> « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

A. L'argumentation des parties

1. Le Gouvernement

36. Le Gouvernement fait noter d'emblée que le formulaire de requête introduit par la requérante ne porte l'indication d'aucun timbre postal attestant de sa date d'introduction et que la requérante n'aurait pas signé de procuration afin d'être représentée devant la Cour.

37. Il excipe ensuite que la requérante a omis d'épuiser toutes les voies de recours qui lui étaient ouvertes en droit interne et fait valoir que celle-ci n'a pas prouvé l'absence de recours internes effectifs et efficaces. La requérante aurait ainsi choisi de suivre un parcours plus rapide en s'adressant directement à la Cour, en méconnaissant le principe de

subsidiarité. De plus, le Gouvernement fait valoir que les procédures introduites par la requérante devant les juridictions nationales sont à ce jour pendantes respectivement devant le Conseil d'État et la cour d'appel de Rome.

38. Le Gouvernement affirme, enfin, que la requérante n'a pas fourni de preuves à l'appui des faits dénoncés et observe que l'ordre d'assignation de la Croix d'honneur est prévu par la loi n° 207/2005. La requête serait donc en tout cas irrecevable car manifestement mal fondée.

2. La requérante

39. La requérante conteste disposer d'un recours effectif en droit interne, la loi lui interdisant explicitement de prendre part à la cérémonie de l'attribution de la Croix d'honneur. La personne cohabitant *more uxorio* ne figure en effet pas parmi les personnes mentionnées à l'alinéa 6 d'article 1 de la loi n° 207/2005.

40. Elle relève, enfin, avoir démontré les faits qu'elle dénonce à travers maintes articles de presse.

B. L'appréciation de la Cour

1. Quant à la date d'introduction de la présente requête

41. La Cour constate que le formulaire relatif à la présente requête a été envoyé par courrier à la Cour le 17 novembre 2005 et que l'enveloppe, portant un timbre postal, est déposée au dossier. Par ailleurs, la procuration de la requérante à être représentée par ses avocats a été signée par celle-ci le 16 novembre 2005 et se trouve annexée au dossier. Les objections du Gouvernement y relatives ne sauraient donc être retenues.

2. Quant à l'exception du Gouvernement tirée di non-épuisement des voies de recours internes

42. La Cour rappelle d'emblée que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt, et c'est primordial, un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme. La Cour a la charge de surveiller le respect par les États contractants de leurs obligations découlant de la Convention. Elle ne doit pas se substituer aux États contractants, auxquels il incombe de veiller à ce que les droits et libertés fondamentaux consacrés par la Convention soient respectés et protégés au niveau interne. La règle de l'épuisement des recours internes se fonde sur l'hypothèse, reflétée dans l'article 13 de la Convention, avec lequel elle présente d'étroites affinités, que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée. Elle est donc une partie indispensable du fonctionnement de ce mécanisme de protection (*Vučković et*

autres c. Serbie [GC], nº 17153/11, § 69, 25 mars 2014 et *Gherghina c. Roumanie* (déc.) [GC], nº 42219/07, §§ 83-89, 9 juillet 2015).

43. La Cour rappelle aussi qu'un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (*Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 66, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV).

44. Cependant, le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison valable pour justifier la non-utilisation de recours internes (*Akdivar et autres*, précité, § 71 ; *Milošević c. Pays-Bas* (déc.), nº 77631/01, 19 mars 2002 et, *mutatis mutandis*, *Delijorgji c. Albanie*, nº 6858/11, § 58, 28 avril 2015).

45. Se tournant vers le cas d'espèce, la Cour relève que, selon le Gouvernement, la requérante a omis d'épuiser toutes les voies de recours qui lui étaient ouvertes en droit interne et fait valoir que celle-ci n'a pas prouvé l'absence de recours internes effectifs et efficaces.

46. La Cour observe que le Gouvernement n'a pas indiqué quel type de recours interne la requérante aurait pu utiliser pour dénoncer les faits de la cause. Il en reste pas moins que, tel qu'il ressort du dossier de la requête, la requérante a introduit plusieurs procédures internes à la suite du décès de son compagnon. Une de celles-ci, entamée devant le tribunal civil de Rome, a pour objet l'ordre de priorité d'accès aux bénéfices (donation et rente viagère à la charge de l'État) prévus en faveur des victimes d'actes terroristes, tel qu'établi par la loi nº 206 du 3 août 2004.

47. Dans le cadre de cette procédure, la requérante a dénoncé notamment le fait que, en tant que personne cohabitant *more uxorio* avec M. S.R., elle avait subi un traitement défavorable par rapport aux autres destinataires des bénéfices économiques en cause et que son exclusion était en conflit avec les droits inviolables, le principe d'égalité et le droit à la famille, garantis respectivement par les articles 2, 3 et 29 de la Constitution.

48. La Cour observe que, dans la présente requête, la requérante se plaint de son l'exclusion d'une cérémonie de commémoration et de la non-attribution d'un symbole honorifique en raison de son statut de personne cohabitant *more uxorio* avec son ex-compagnon.

49. Elle relève que la requérante n'a pas fourni d'explications de nature à justifier le choix de ne pas porter cette doléance devant les instances internes. Elle s'est en effet limitée à affirmer que, l'exclusion de l'attribution de la Croix d'honneur dérivant directement de la loi, elle ne disposait d'aucun recours effectif.

50. Or, la Cour ne peut que constater que la prétendue discrimination subie par la requérante dans l'accès à une donation et à une rente viagère

dérive également de la loi (loi n° 206 du 3 août 2004) et que, celle-ci fait l'objet d'un recours devant le tribunal de Rome dans le cadre duquel la requérante a dénoncé, entre autres, une atteinte à ses droits inviolables, au principe d'égalité et au droit à la famille, tels que garantis par la Constitution.

51. Il était donc loisible à la requérante d'entamer une procédure civile pour dénoncer son exclusion de la cérémonie de commémoration de M. S.R. et la non-attribution de la Croix d'honneur et de soulever, dans le cadre de celle-ci, la question du droit au respect de sa vie privée qu'elle porte à présent devant la Cour. Les circonstances du cas d'espèce permettent donc de conclure que le recours à la disposition de la requérante existait à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie (*Akdivar et autres c.Turquie*, précité, § 66).

52. La Cour relève ensuite que, à la différence de la présente affaire, les procédures actuellement pendantes devant les juridictions internes n'ont pas pour objet la loi n ° 207/2005. La requête ne saurait donc être rejetée en tant que prématurée, tel que le Gouvernement semble le suggérer.

53. En tout état de cause, pour les raisons exposées ci-dessus, la Cour estime que la requérante n'a pas utilisé les voies de recours qui lui étaient ouvertes en droit interne pour se plaindre des griefs qu'elle soulève à présent devant la Cour.

54. Elle relève, par ailleurs, qu'aucune procédure pénale n'a été entamée par la requérante afin de dénoncer les modalités prétendument brutales de son exclusion de la cérémonie d'attribution de la Croix d'honneur.

55. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes doit être accueillie et la requête doit donc être rejetée, au sens de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

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

Déclare la requête irrecevable.

Fait en français puis communiqué par écrit le 26 novembre 2015.

André Wampach
Greffier adjoint

Mirjana Lazarova Trajkovska
Présidente