



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

PREMIÈRE SECTION

AFFAIRE OLIVIERI ET AUTRES c. ITALIE

(Requêtes n^{os} 17708/12, 17717/12, 17729/12 et 22994/12)

ARRÊT

STRASBOURG

25 février 2016

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Olivieri et autres c. Italie,

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

Mirjana Lazarova Trajkovska, *présidente*,

Ledi Bianku,

Guido Raimondi,

Kristina Pardalos,

Robert Spano,

Armen Harutyunyan,

Pauliine Koskelo, *juges*,

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

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 2 février 2016,

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

PROCÉDURE

1. À l'origine de l'affaire se trouvent quatre requêtes (n^{os} 17708/12, 17717/12, 17729/12, 22994/12) dirigées contre la République italienne et dont neuf ressortissants de cet État, dont la liste figure en annexe (« les requérants »), ont saisi la Cour entre le 2 mars et le 2 avril 2012 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants ont été représentés par M^e G. Romano, avocat à Bénévent. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M^{me} E. Spatafora et son coagent M. G. Mauro Pellegrini.

3. Les requérants allèguent en particulier une violation de leur droit à un procès dans un délai raisonnable (article 6 § 1 de la Convention) et l'ineffectivité du remède interne (article 13 de la Convention).

4. Le 26 janvier 2015, les requêtes ont été communiquées au Gouvernement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

5. La liste des parties requérantes figure en annexe.

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

7. Le 23 août 1990, M. G. Olivieri, M. S.V., M. A.R. et M. G.V., salariés de la municipalité de Bénévent, déposèrent chacun un recours

devant le tribunal administratif régional (« le TAR ») de Campanie (voir tableau en annexe) visant à obtenir la rectification des calculs relatifs à leur ancienneté de service et la condamnation de la collectivité locale au versement des différences de rétribution. Chaque salarié présenta conjointement une demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*).

8. Le 26 février 2008, le greffe du TAR signifia à chaque partie, en application de l'article 9, alinéa 2 de la loi n° 205 du 21 juillet 2000, un avis portant sur l'obligation de présenter une nouvelle demande de fixation de l'audience, sous peine de péremption du recours. Les requérants, dont les héritiers de S.V., A.R. et G.V., intervenus dans les respectives procédures entre juillet et septembre 2008, déposèrent aux mêmes dates une nouvelle demande de fixation de l'audience (voir tableau en annexe).

9. En même temps, les requérants, sur le fondement de la loi n° 89/2001 dite loi « Pinto », introduisirent un recours devant la cour d'appel de Naples pour se plaindre de la durée excessive de la procédure administrative.

10. La cour d'appel de Naples, entre février et avril 2009 (voir tableau en annexe), déclara les recours irrecevables. Elle constata qu'au cours de la procédure juridictionnelle administrative, les requérants n'avaient pas présenté une demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*), nouvelle condition de recevabilité des recours « Pinto », introduite avec le décret-loi n° 112 du 25 juin 2008. Le 4 novembre 2011, la Cour de cassation rejeta les pourvois des requérants pour les mêmes raisons.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Quant aux obligations des parties à une procédure devant le tribunal administratif régional

11. La procédure devant le tribunal administratif régional (TAR) était réglementée, à l'époque des faits, par la loi n° 1034 du 6 décembre 1971. En particulier, l'article 19, premier alinéa, disposait que : « Dans les affaires devant les tribunaux administratifs régionaux, jusqu'à l'adoption d'une loi spéciale sur la procédure, les règles de procédure des sections juridictionnelles du Conseil d'État sont observées (...) ».

12. Selon ces règles de procédures, dans les deux ans de l'introduction du recours, la partie requérante devait présenter une demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*), sous peine de péremption (Article 40 du décret royal n° 1054 du 26 juin 1924). Suite au dépôt de cette demande, le juge saisi avait l'obligation de fixer l'audience. La partie requérante pouvait également déposer une demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*). Dans ce cas, le juge avait la

faculté d'accorder la priorité au recours, anticipant la date de l'audience (article 51 du décret royal n° 642 du 17 août 1907).

13. Pour les recours pendants de plus de dix ans, le greffe du tribunal administratif régional devait notifier aux parties un avis portant sur l'obligation de déposer une nouvelle demande de fixation de l'audience afin d'éviter la péremption de l'affaire (Article 9 de la loi n° 205 du 21 juillet 2000).

14. L'Assemblée plénière de la Cour de cassation a statué, dans son arrêt n° 28507/05 du 15 décembre 2005, que :

« (...) dans le système en vigueur avant la loi 205/2000 (...) le procès administratif ne mettait à la charge de la partie requérante, après le dépôt du recours, que (...) la présentation, dans un délai de deux ans à partir du dépôt du recours (...), d'une demande tendant à la fixation de l'audience ; suite au dépôt de cette demande, le déroulement du procès était soumis au pouvoir d'initiative du juge. Par conséquent, le dépôt de la demande prévue par l'article 54, deuxième alinéa, du décret royal n°642/1907 (*istanza di prelievo*), ne constitue pas une obligation de faire, son but exclusif étant celui de signaler l'urgence du recours afin d'en obtenir l'examen anticipé, renversant l'ordre chronologique d'inscription au rôle des demandes de fixation de l'audience (...) »

15. Pour ce qui est de l'obligation de présenter une demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*), l'article 9, alinéa 2, de la loi n° 205/2000 prévoit que :

« (...) 2. Il incombe au Greffe de notifier aux parties constituées, après dix ans de la date d'introduction des recours, un avis portant sur l'obligation des parties demandresses de présenter une nouvelle demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*) avec la signature des parties dans un délai de six mois à partir de la date de notification du même avis. Les recours pour lesquels la nouvelle demande de fixation de l'audience n'a pas été présentée, à l'expiration du délai indiqué, se heurtent à la péremption prévue à l'article 26, dernier alinéa, de la loi n° 1034 du 6 décembre 1971, introduit par l'alinéa 1 du présent article. »

B. Quant à la satisfaction équitable pour violation du droit à une durée raisonnable du procès administratif

16. Le droit et la pratique internes pertinents relatifs, en général, à la loi n° 89 du 24 mars 2001, dite «la loi Pinto », figurent dans l'arrêt *Cocchiarella c. Italie* ([GC], n° 64886/01, §§ 23-31, CEDH 2006-V).

17. En ce qui concerne son application à la durée des procédures juridictionnelles administratives, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, dans l'arrêt n° 28507/05, avait statué que :

« (...) conformément à l'approche exprimée à maintes reprises dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, [la Cour de cassation] est déjà revenue sur l'interprétation jusqu'à présent dominante et a affirmé que la violation du droit à une durée raisonnable des procédures judiciaires doit être examinée en considérant la période de temps s'étant écoulée à partir de l'introduction de la procédure. Cela trouve également application dans les procédures devant le juge administratif, le défaut ou le dépôt

tardif de la demande de fixation urgente de la date de l'audience n'ayant aucune incidence.

Cette interprétation (...) doit être confirmée, en considérant que (...) l'existence d'un instrument d'accélération du procès ne suspend ni ne diffère l'obligation de l'État de statuer sur la demande, ni n'entraîne l'attribution à la partie requérante d'une responsabilité pour le dépassement du délai raisonnable dans la résolution de l'affaire, le comportement de la partie ne pouvant entrer en ligne de compte que dans l'appréciation du préjudice subi. »

18. Par la suite, le décret-loi n° 112 du 25 juin 2008, entré en vigueur le même jour (puis converti, sans aucune modification substantielle sur ce point, par la loi n° 133 du 6 août 2008), a prévu dans son article 54, alinéa 2, que :

« (...) La demande de satisfaction équitable pour se plaindre de la violation prévue par l'article 2, premier alinéa (de la loi n° 89 du 24 mars 2001), dans une procédure devant le juge administratif ne peut pas être introduite si, dans ladite procédure, une demande au sens de l'article 51, deuxième alinéa, du décret royal n° 642 du 17 août 1907 (*istanza di prelievo*) n'a pas été déposée. »

EN DROIT

I. JONCTION DES REQUETES

19. La Cour constate que, dans les quatre requêtes, les requérants se plaignent de l'impossibilité d'obtenir une indemnisation dans le cadre du remède « Pinto », en raison de l'introduction d'une nouvelle condition de recevabilité applicable aux procédures juridictionnelles administratives. Partant, compte tenu de la similitude des requêtes quant aux faits et aux questions de fond qu'elles posent, elle décide de les joindre et de les examiner conjointement dans un seul arrêt.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DES ARTICLES 6 § 1 ET 13 DE LA CONVENTION

20. Les requérants dénoncent la durée des procédures suivies devant le tribunal administratif régional (TAR) de Campanie. Les procédures litigieuses ont débuté le 23 août 1990, jour de la saisine du TAR de Campanie, et ont pris fin le 5 décembre 2008 ou le 13 mars 2009 (voir tableau en annexe). Elles ont eu une durée de plus de dix-huit ans. Les requérants invoquent l'article 6 § 1 de la Convention, dont la partie pertinente est ainsi libellée :

« 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 (...) »

21. Les requérants allèguent aussi que la condition de recevabilité d'un recours indemnitaire « Pinto », à savoir l'obligation de présenter une demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*) dans la procédure juridictionnelle administrative, s'analyserait en une violation de leur droit à un tribunal sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention, remettant en cause l'effectivité dudit remède.

22. Maîtresse de la qualification juridique des faits (*Aksu c. Turquie* [GC], n^{os} 4149/04 et 41029/04, § 43, CEDH 2012 ; *Halil Yüksel Akıncı c. Turquie*, n^o 39125/04, § 54, 11 décembre 2012 ; *Guerra et autres c. Italie*, 19 février 1998, § 44, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I), la Cour estime plus approprié d'examiner cet aspect du grief des requérants essentiellement sur le terrain de l'article 13 de la Convention.

23. Selon l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

A. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

24. Le Gouvernement développe deux lignes de raisonnement dans ses observations. En premier lieu, il maintient que les requérants n'ont pas valablement saisi les juridictions « Pinto » en raison du défaut de présentation d'une demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*) au cours de la procédure juridictionnelle administrative. En deuxième lieu, il soutient que, hormis M. G. Olivieri, les autres requérants, intervenus *de iure hereditario* à quelques mois de la conclusion des procédures respectives, ne peuvent pas être considérés comme victimes de la durée globale de la procédure.

25. Quant au non-épuisement du recours « Pinto », le Gouvernement allègue que les requérants n'auraient pas saisi la portée exacte de la condition de recevabilité dudit recours. Ils auraient confondu la finalité de la demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*), dont le but serait uniquement celui de manifester l'intérêt au maintien de l'affaire et éviter par ce biais sa péremption, avec celle de la demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*) qui viserait à accélérer la procédure en cours.

26. Le Gouvernement affirme que l'*istanza di prelievo*, prévue à l'article 51 du décret royal n^o 642 du 17 août 1907, serait le premier remède accélératoire introduit dans le système national afin d'éviter la violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. À cet égard, le Gouvernement argue que la demande serait un remède effectif, comparable aux remèdes existants dans d'autres systèmes juridiques au sein du Conseil de l'Europe,

comme l'Allemagne ou la Slovénie, et favorablement évalués par le Comité des Ministres, notamment dans la Résolution CM/ResDH(2013)244, 71 affaires contre l'Allemagne (*Rumpf et 70 autres affaires contre l'Allemagne*).

27. Bien que prévu comme simple faculté pour la partie, depuis l'entrée en vigueur de l'article 54 du décret-loi n° 112 le 25 juin 2008, ce remède est devenu une condition de recevabilité de tout recours pour se plaindre de la durée excessive d'une procédure juridictionnelle administrative. Par conséquent, le Gouvernement récuse les arguments des requérants selon lesquels ils auraient été exemptés de présenter une telle demande accélératoire avant d'introduire un recours « Pinto ».

28. Quant à la prétendue inapplicabilité *ratione temporis* de la norme mentionnée aux procédures juridictionnelles administratives en cours, le Gouvernement indique que cette disposition doit s'interpréter dans le sens de son applicabilité aux recours « Pinto » introduits à partir du 25 juin 2008 (date d'entrée en vigueur du décret-loi) et non aux procédures administratives engagées à partir de cette même date.

29. En outre, le Gouvernement réfute la thèse des requérants selon laquelle la condition de recevabilité ne serait pas applicable aux procédures juridictionnelles administratives dont la durée dépasse cinq ans. Il ajoute que, même à supposer l'existence d'une base légale, rien n'aurait empêché les requérants de présenter, contextuellement à la demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*), une deuxième demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*).

30. Enfin, le Gouvernement rejette l'argument des requérants sur le conflit entre l'application de la norme contestée dans les cas d'espèce et la jurisprudence de la Cour en la matière, notamment sa décision *Daddi c. Italie* ((déc.), n° 15476/09, 2 juin 2009).

2. Les requérants

31. Les requérants soutiennent que l'obligation de présenter la demande de fixation en urgence de la date de l'audience n'est pas applicable *ratione temporis* à leurs cas car les procédures étaient en cours à la date d'entrée en vigueur du décret-loi n° 112 de 2008, à savoir le 25 juin 2008. En tout état de cause, cette obligation ne s'imposerait pas aux procédures ayant dépassé une durée de cinq ans. Les requérants dénoncent en conclusion de ne pas avoir disposé d'un remède interne efficace pour se plaindre de la durée excessive de la procédure.

32. Plus en détail, les requérants allèguent que la nouvelle disposition prescrit une obligation contraire à la jurisprudence nationale antérieure, qui avait nié une quelconque valeur juridique à la présentation de la demande dite *istanza di prelievo*. Ladite disposition, tel qu'interprétée dans les cas d'espèce, serait également en conflit avec la jurisprudence de la Cour élaborée dans la décision *Daddi* (*précitée*).

33. Enfin, ils soulignent que la législation nationale distinguerait les procédures ayant eu une durée inférieure à cinq ans de celles ayant dépassé ce délai. Dans ce deuxième cas, la loi disposerait que le greffe du TAR doit signifier à la partie demanderesse un avis portant sur l'obligation de présenter une demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*) afin d'éviter la péremption de l'affaire. À défaut de cet avis, la partie ne pourrait pas présenter cette demande et l'*istanza di prelievo* n'éviterait pas la péremption. Par conséquent, selon les requérants, la partie serait obligée d'attendre l'avis du greffe du TAR, puis tenue à présenter une demande de fixation de l'audience et seulement après elle pourrait introduire aussi une « *istanza di prelievo* ».

34. En ce qui concerne leur qualité de « victime », les requérants indiquent qu'à niveau interne il n'est pas contesté que le préjudice subi à cause de la durée excessive de la procédure est transmissible à l'héritier qui se constitue dans la même procédure. Ce dernier a également la capacité à agir en justice *de iure hereditario* devant les juridictions « Pinto » pour obtenir, le cas échéant, un redressement de la violation alléguée.

B. Appréciation de la Cour

1. Sur la recevabilité

35. La Cour considère que l'exception de non-épuisement des voies de recours internes, soulevée par le Gouvernement défendeur au titre de l'article 6 § 1 de la Convention, est étroitement liée à celle de l'existence d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention (voir *McFarlane c. Irlande* [GC], n° 31333/06, § 75, 10 septembre 2010 ; *Panju c. Belgique*, n° 18393/09, § 47, 28 octobre 2014 ; *Vlad et autres c. Roumanie*, nos 40756/06, 41508/07 et 50806/07, § 103, 26 novembre 2013 ; *Sürmeli c. Allemagne* (déc.), n° 75529/01, 29 avril 2004). Partant, elle décide que l'exception du Gouvernement sera examinée lors de l'examen du bien-fondé de l'article 13 de la Convention, compte tenu des affinités étroites que présentent les articles 35 § 1 et 13 de la Convention (*Kudla c. Pologne* [GC], n° 30210/96, § 152, CEDH 2000-XI).

36. Quant à la qualité de « victime » des requérants, la Cour rappelle que de sa jurisprudence relative à l'intervention des tiers dans des procédures civiles se dégage la distinction suivante : lorsqu'un requérant est intervenu dans la procédure nationale uniquement en son nom propre, la période à prendre en considération commence à courir à compter de cette date, alors que, lorsqu'un requérant se constitue partie au litige en tant qu'héritier, il peut se plaindre de toute la durée de la procédure (voir *Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], n° 36813/97, § 220, CEDH 2006-V ; *Cocchiarella* précité, § 113). La Cour considère que la même conclusion s'impose pour les procédures juridictionnelles administratives.

37. Par conséquent, la Cour rejette cette exception et estime que les requérants peuvent se prétendre « victime » au sens de l'article 34 de la Convention.

38. La Cour constate que les requêtes ne sont pas manifestement mal fondées au sens de l'article 35 § 3 de la Convention et qu'elles ne se heurtent à aucun autre motif d'irrecevabilité. Partant, elles doivent être déclarées recevables.

2. Sur le fond

a) Épuisement des voies de recours internes et violation alléguée de l'article 13 de la Convention

i. Principes généraux

39. En vertu de l'article 1 de la Convention, aux termes duquel « [L]es Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention », la mise en œuvre et la sanction des droits et libertés garantis par la Convention revient au premier chef aux autorités nationales. Le mécanisme de plainte devant la Cour revêt donc un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de sauvegarde des droits de l'homme. Cette subsidiarité s'exprime dans les articles 13 et 35 § 1 de la Convention (voir, parmi d'autres, *Cocchiarella* précité, § 38 ; *Balakchiev et autres c. Bulgarie* (déc.), n° 65187/10, § 49, 18 juin 2013).

40. La Cour rappelle que le principe de subsidiarité ne signifie pas qu'il faille renoncer à tout contrôle sur le résultat obtenu du fait de l'utilisation de la voie de recours interne, sous peine de vider les droits garantis par l'article 6 § 1 de la Convention de toute substance. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n°42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII). La remarque vaut particulièrement pour les garanties prévues par l'article 6 de la Convention, vu la place éminente que le droit à un procès équitable, avec toutes les garanties prévues par cette disposition, occupe dans une société démocratique (*Valada Matos das Neves c. Portugal*, n° 73798/13, § 68, 29 octobre 2015).

41. La finalité de l'article 35 § 1, qui énonce la règle de l'épuisement des voies de recours internes, est de ménager aux États contractants l'occasion de prévenir ou de redresser les violations alléguées contre eux avant que la Cour n'en soit saisie (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V). La règle de l'article 35 § 1 se fonde sur l'hypothèse, incorporée dans l'article 13 (avec lequel elle présente d'étroites affinités), que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*Kudla* précité, § 152).

42. Néanmoins, les dispositions de l'article 35 de la Convention ne prescrivent l'épuisement que des recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats. Ils doivent exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir, notamment, les arrêts *Vučković et autres c. Serbie* (exception préliminaire) [GC], n° 17153/11 et 29 autres requêtes, § 71, 25 mars 2014 ; *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 66, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV ; *Vernillo c. France*, arrêt du 20 février 1991, série A n°198, pp. 11–12, § 27).

43. Selon la Cour, pour pouvoir être jugé effectif, un recours doit être susceptible de remédier directement à la situation incriminée et présenter des perspectives raisonnables de succès (*Sejdovic c. Italie* [GC], n° 56581/00, § 46, CEDH 2006-II ; *Vučković et autres*, précité, § 74 et *Balogh c. Hongrie*, n° 47940/99, § 30, 20 juillet 2004).

44. Les recours dont un justiciable dispose au plan interne pour se plaindre de la durée d'une procédure sont « effectifs », au sens de l'article 13 de la Convention, dès lors qu'ils permettent soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés (*Sürmeli c. Allemagne* [GC], n° 75529/01, § 99, CEDH 2006-VII ; *Vassilios Athanasiou et autres c. Grèce*, n° 50973/08, § 54, 21 décembre 2010).

45. La Cour a affirmé à maintes reprises que le meilleur remède dans l'absolu est, comme dans de nombreux domaines, la prévention. Lorsqu'un système judiciaire s'avère défaillant à l'égard de l'exigence découlant de l'article 6 § 1 de la Convention quant au délai raisonnable, un recours permettant de faire accélérer la procédure afin d'empêcher la survenance d'une durée excessive constitue la solution la plus efficace. Un tel recours présente un avantage incontestable par rapport à un recours uniquement indemnitaire car il permet d'hâter la décision de la juridiction concernée. Il évite également d'avoir à constater des violations successives pour la même procédure et ne se limite pas à agir *a posteriori* comme le fait un recours indemnitaire (*Scordino* précité, § 183 ; *Cocchiarella* précité, § 74).

46. Il est aussi évident que, pour les pays où existent déjà des violations liées à la durée de procédures, un recours tendant uniquement à accélérer la procédure, s'il serait souhaitable pour l'avenir, peut ne pas être suffisant pour redresser une situation où il est manifeste que la procédure s'est déjà étendue sur une période excessive.

47. Différents types de recours peuvent donc coexister dans le but de redresser la violation de façon appropriée. La Cour l'a déjà affirmé en matière pénale en jugeant satisfaisante la prise en compte de la durée de la procédure pour octroyer une réduction de la peine de façon expresse et mesurable (*Beck c. Norvège*, n° 26390/95, § 27, 26 juin 2001). Par ailleurs, certains États l'ont parfaitement compris en choisissant de combiner deux

types de recours, l'un tendant à accélérer la procédure et l'autre de nature indemnitaire (*Cocchiarella* précité, § 77 ; *Scordino* précité, § 186).

ii. Application des principes au cas d'espèce

48. Sans anticiper l'examen de la question de savoir s'il y a eu ou non dépassement du délai raisonnable, la Cour estime que le grief des requérants, relatif à la durée des procédures juridictionnelles administratives devant le TAR de Campanie, constitue *prima facie* un grief « défendable ». Les procédures ont en effet eu une durée de plus de dix-huit ans (voir tableau en annexe). Les requérants avaient donc droit à un recours effectif à cet égard (*Valada Matos das Neves c. Portugal*, précité, § 74).

49. La Cour a jugé dans son arrêt *Kudla* (précité, § 156) que « l'interprétation correcte de l'article 13 est que cette disposition garantit un recours effectif devant une instance nationale permettant de se plaindre d'une méconnaissance de l'obligation imposée par l'article 6 § 1 d'entendre les causes dans un délai raisonnable. ».

50. Au niveau national, c'est la loi Pinto, no 89 du 24 mars 2001, qui a introduit dans le système juridique italien une voie de recours indemnitaire contre la longueur excessive des procédures judiciaires.

51. Pour ce qui est des procédures juridictionnelles administratives, l'article 54, deuxième alinéa du décret-loi no 112/2008 (converti en la loi n° 133 de 2008) a introduit une condition de recevabilité du recours « Pinto ». Les « juridictions Pinto » ne peuvent être saisies que si la partie requérante a déposé, au cours de la procédure principale, une demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*). À l'époque des faits litigieux, cette demande se fondait sur l'article 51 du décret royal n° 642 du 17 août 1907.

52. Selon la Cour, à partir de la date d'entrée en vigueur du décret-loi n° 112 de 2008, à savoir le 25 juin 2008, le législateur a mis en place une nouvelle procédure pour se plaindre de la longueur excessive de la procédure juridictionnelle administrative. Celle-ci se compose de deux phases : la première phase, qui prévoit l'introduction de la demande dite *istanza di prelievo* au cours de la procédure devant le juge administratif et qui est condition de recevabilité d'un recours Pinto; la deuxième phase, disciplinée par la loi Pinto, qui permet à chaque individu de présenter une demande de satisfaction équitable auprès de la cour d'appel compétente *ratione loci*.

53. En ce qui concerne la demande de fixation en urgence de la date de l'audience, la Cour rappelle qu'elle s'est trouvée à maintes reprises à juger de l'effectivité d'un remède en accélération (voir, parmi beaucoup d'autres, *Xynos c. Grèce*, n° 30226/09, 9 octobre 2014 ; *Sürmeli* précité ; *Lukenda c. Slovaquie*, n° 23032/02, ECHR 2005-X ; *Horvat c. Croatie*, n° 51585/99, CEDH 2001-VIII). En particulier, elle a reconnu à ce type de recours un

caractère « effectif » dans la mesure où il permet d'hâter la décision de la juridiction concernée.

54. En ce qui concerne les présentes affaires, le texte de loi disciplinant cette demande à l'époque des faits, à savoir l'article 51 du décret-royal n° 642 du 17 août 1907, indiquait que « dans le décret de fixation de l'audience, le président (du TAR) peut, à la demande de la partie ou d'office, déclarer l'affaire urgente ».

55. À la suite de l'entrée en vigueur du code de procédure administrative (décret-loi n° 104 de 2010), la nouvelle discipline prévoit, dans son article 71, que « la partie peut signaler l'urgence du recours en déposant une demande (*istanza di prelievo*). L'article 8, alinéa 2, de l'annexe n° 2 du même code établit que « le président (du TAR) peut déroger au critère chronologique pour des raisons d'urgence, en tenant également compte de l'*istanza di prelievo*, soit pour les exigences liées à l'activité du tribunal, soit en raison de la connexion de matière ou lorsque le Conseil d'État a annulé un jugement ou une ordonnance et renvoyée l'affaire au juge de première instance ».

56. La Cour note que le libellé des deux textes de loi montre que le président du TAR a une simple faculté de fixer la date de l'audience. En deuxième lieu, l'*istanza di prelievo* est considérée comme un critère parmi les autres prévus à l'article 8 de l'annexe n° 2 du code de procédure administrative. Enfin, faute d'informations du Gouvernement à ce sujet, il y a lieu de remarquer qu'il ne semble pas que la législation nationale ait prévu des modalités précises quant au traitement de la demande en question, en particulier les critères que le président du TAR doit appliquer pour rejeter ou faire droit à la demande et les conséquences, en cas de décision favorable à la partie, sur le déroulement de la procédure.

57. La Cour rappelle que le Gouvernement a affirmé que la demande de fixation en urgence de la date de l'audience serait un remède accélératoire comparable à ceux existant dans d'autres systèmes juridiques des pays membres du Conseil de l'Europe. Force est, toutefois, de constater qu'il n'a fourni aucun exemple de la pratique judiciaire sur ce point. À cet égard, le Cour s'est penchée sur une série d'arrêts de la Cour de cassation rendus entre 2014 et 2015 en matière de durée excessive de procédures juridictionnelles administratives, afin d'évaluer l'effet pratique de la demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*) sur le déroulement de la procédure principale.

58. Il résulte de ces arrêts que, entre la date de la présentation de la demande et la date de fixation de l'audience de discussion, la procédure juridictionnelle administrative a eu une durée ultérieure de plus d'un an et demi (arrêt n° 23902/14, dépôt du 10 novembre 2014), de presque deux ans (arrêt n° 24030/14, dépôt du 12 novembre 2014), de plus de deux ans (arrêt n° 1652/2015, dépôt du 28 janvier 2015), d'environ 4 ans (arrêt n° 24031/14,

dépôt du 12 novembre 2014), d'environ douze ans (arrêt n° 2307/15, dépôt du 6 février 2015).

59. La Cour s'est également penchée sur la pratique des tribunaux administratifs régionaux. À cet égard, elle relève que le traitement des demandes semble dépendre de manière aléatoire de la politique de priorités de chaque TAR. À titre d'exemple, dans une procédure devant le TAR du Latium (RG n° 8937/95), la partie demanderesse a déposé une demande de fixation en urgence de la date de l'audience le 7 juillet 1995. L'audience de discussion a eu lieu le 9 décembre 2010. Devant le TAR de Campanie (RG n° 6183/97), la partie a déposé deux demandes, le 18 mars 2008 et le 30 mars 2009 et l'audience de discussion a eu lieu le 20 mai 2010. Toujours devant le TAR de Campanie (RG n° 8813/00), la partie a saisi à deux reprises le tribunal, le 9 avril 2008 et le 17 avril 2009, avant d'obtenir la fixation de l'audience de discussion pour le 3 juin 2010.

60. Compte tenu de ces éléments, la Cour relève qu'il ne ressort ni du libellé des deux textes mentionnés (voir paragraphes 54 et 55), ni de la pratique judiciaire qu'elle a dû apprécier de son propre chef, que la demande de fixation en urgence de la date de l'audience puisse efficacement hâter la prise d'une décision sur l'affaire dont le tribunal est saisi. La Cour constate, en outre, qu'aucune condition visant à garantir l'examen d'une telle demande n'est prévue par le système national (voir, *a contrario*, *Techniki Olympiaki c. Grèce* (déc.), n° 40547/10, 1^{er} octobre 2013 et *Grzinčič c. Slovénie*, n° 26867/02, § 87-88, 3 mai 2007; voir aussi *Xynos précité*, § 38 et *Sürmeli précité*, §§ 106-108).

61. La Cour considère que l'introduction d'une demande de fixation en urgence de la date de l'audience (*istanza di prelievo*) n'a pas un effet significatif sur la durée de la procédure, soit en débouchant sur son accélération, soit en l'empêchant d'aller au-delà de ce qui pourrait être considéré comme raisonnable (voir, *a contrario*, *Holzinger (n°1) c. Autriche*, n° 23459/94, § 22, CEDH 2001-I). Il y a donc lieu de conclure que le résultat de cette demande est aléatoire.

62. La Cour observe également que la nouvelle disposition, en absence de régime transitoire, s'applique de façon automatique à tout recours « Pinto », indépendamment de la durée de la procédure administrative principale, ce qui oblige les parties à multiplier les demandes visant à obtenir la conclusion d'un procès dont la durée est déjà déraisonnable.

63. Dans les cas d'espèce, chaque requérant, sollicité en ce sens par le greffe du TAR, a présenté une deuxième demande de fixation de l'audience (*istanza di fissazione dell'udienza*) afin d'éviter la péremption de son affaire. Déposées entre juillet et septembre 2008, ces demandes ont également entraîné la fixation de l'audience de discussion pour chaque affaire. Les audiences ont eu lieu entre novembre 2008 et mars 2009 (voir tableau en annexe). Les requérants n'avaient donc aucun intérêt à solliciter

une deuxième fois le greffe du TAR pour demander la fixation en urgence de la date de l'audience.

64. Selon la Cour, la condition de recevabilité d'un recours « Pinto » prévu à l'article 54, alinéa 2 de la loi n° 112/2008 apparaît comme une condition formelle qui a pour effet d'entraver l'accès à la procédure « Pinto ». Elle considère que l'irrecevabilité automatique des recours « Pinto », fondée uniquement sur le fait que les requérants n'ont pas présenté l'*istanza di prelievo*, a privé ceux-ci de la possibilité d'obtenir un redressement approprié et suffisant (voir *a contrario Mifsud c. France* (déc.) [GC], n° 57220/00, § 16-17, CEDH 2002-VIII).

65. À titre surabondant, la Cour observe que le législateur a modifié en 2010 la disposition litigieuse, en confirmant les doutes évoqués par la Cour dans sa décision *Daddi* (précitée).

66. Dans la version du texte applicable aux présentes affaires, l'article 54, alinéa 2, du décret-loi n° 112 de 2008 prévoyait qu'une demande de satisfaction équitable aux sens de la loi Pinto pouvait être introduite seulement si la partie à la procédure juridictionnelle administrative avait déposée préalablement une demande de fixation en urgence de la date de l'audience. Cette prévision laissait ouverte au juge national la possibilité d'inclure, dans le calcul de la durée excessive, la période antérieure à la date d'entrée en vigueur de la norme contestée.

67. Par la suite, le décret-législatif no 104 du 2 juillet 2010 introduisant le code de procédure administrative, a modifié la disposition en question. Celle-ci prévoit désormais que :

« La demande de satisfaction équitable pour se plaindre de la violation prévue par l'article 2, premier alinéa (de la loi n° 89 du 24 mars 2001) dans une procédure devant le juge administratif ne peut pas être introduite si, dans la procédure en cause, n'a pas été présentée une demande de fixation en urgence de l'audience (*istanza di prelievo*) au sens de l'article 71, deuxième alinéa, du code de procédure administrative, ni par rapport à la période antérieure à sa présentation. »

68. À cet égard, la Cour a estimé qu'« une pratique d'interprétation et application de l'article 54, deuxième alinéa, dudit décret-loi qui a pour effet de s'opposer à la recevabilité des recours Pinto portant sur la durée d'une procédure juridictionnelle administrative qui s'est terminée avant le 25 juin 2008, en raison exclusivement du manque d'une demande de fixation en urgence de l'audience, pourrait être de nature à exempter les requérants intéressés de l'obligation d'épuiser le recours « Pinto ». Il en serait de même par rapport aux procédures encore pendantes dans lesquelles la fixation en urgence de l'audience a été sollicitée seulement après l'entrée en vigueur de la disposition en question. Dans ces cas, on ne peut pas exclure qu'elle soit interprétée par les juges nationaux dans le sens d'écarter de la détermination de la durée indemnisable toute période antérieure au 25 juin 2008. Une telle pratique pourrait en effet priver de façon systématique certaines catégories

de requérants de la possibilité d'obtenir, dans le cadre « Pinto », un redressement approprié et suffisant » (*Daddi* précitée).

69. Cette même conclusion s'applique à la nouvelle formulation de l'article 54, alinéa 2, du décret-loi n° 112 de 2008 (tel que modifié par le décret-législatif n° 104 du 2 juillet 2010).

70. La Cour réitère que l'article 13 de la Convention se fonde sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée (*Selmouni* précité, § 74, et *Kudla* précité, § 152). Elle rappelle qu'un recours dont la partie dispose pour se plaindre de la durée de la procédure est "effectif", au sens de l'article 13 de la Convention, s'il permet d'éviter la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou s'il permet de « fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite » (*ibidem* § 158). Ce qui n'est pas le cas dans les présentes affaires.

71. À la lumière de tout ce qui précède, la Cour estime que la procédure pour se plaindre de la longueur excessive d'une procédure juridictionnelle administrative, résultant de la lecture combinée de l'article 54, alinéa 2, du décret-loi n° 112 de 2008 et de la loi Pinto, ne peut pas être considérée comme un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention. Il y a donc lieu de rejeter l'exception de non-épuisement soulevée par le Gouvernement et de conclure à la violation de l'article 13 de la Convention.

b) Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la Convention

72. En ce qui concerne la durée de la procédure des présentes affaires, la période à considérer a débuté le 23 août 1990 et s'est terminée soit le 5 décembre 2008, soit le 13 mars 2009 (voir tableau en annexe).

73. La Cour note que, selon le Gouvernement défendeur, les requérants n'auraient pas montré un véritable intérêt à la conclusion des procédures. Il soutient également l'absence de souffrance des requérants, compte tenu du caractère manifestement mal fondé de leurs prétentions. De leur côté, les requérants se plaignent de la durée des procédures, jugée excessive.

74. La Cour relève qu'il ressort des dossiers que chaque partie a présenté deux demandes de fixation de l'audience au cours de la procédure juridictionnelle administrative. Par la suite, dans le cadre de la procédure « Pinto », les requérants ont présenté tous un recours devant la cour d'appel compétente *ratione loci*, puis formé un pourvoi en cassation contre le rejet de cette dernière. Par conséquent, l'intérêt des requérants à la conclusion des procédures ne saurait être mis en doute.

75. Quant à la durée de la procédure, la Cour a traité à maintes reprises des requêtes soulevant des questions semblables à celle des cas d'espèce et a constaté une méconnaissance de l'exigence du « délai raisonnable », compte tenu des critères dégagés par sa jurisprudence bien établie en la matière (voir, en premier lieu, *Cocchiarella* précité).

76. N'apercevant aucune raison de se départir de ses précédentes conclusions, la Cour estime qu'il y a lieu de constater une violation de l'article 6 § 1 de la Convention pour les mêmes motifs.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

77. 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 moral

78. Les requérants réclament respectivement :

- pour la requête n° 17708/12, la somme de 27 375 euros (EUR) ;
- pour la requête n° 17717/12, la somme de 27 750 euros (EUR) ;
- pour la requête n° 17729/12, la somme de 27 375 euros (EUR) ;
- pour la requête n° 22994/12, la somme de 27 750 euros (EUR).

79. Le Gouvernement soutient que ces prétentions ne sont pas en accord avec les paramètres de la jurisprudence de la Cour et s'avèrent excessives, compte tenu du fait que les procédures internes sur le fond n'ont pas été favorables aux requérants.

80. La Cour rappelle qu'elle a conclu à la violation des articles 6 § 1 et 13 de la Convention. Statuant en équité, elle considère qu'il y a lieu d'octroyer pour chaque requête 22 000 EUR au titre du préjudice moral.

B. Frais et dépens

81. Les requérants ne demandent pas le remboursement des frais et dépens engagés devant les juridictions internes et devant la Cour. Rien ne leur sera donc accordé à titre de frais et dépens.

C. Intérêts moratoires

82. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Décide* de joindre les requêtes ;
2. *Joint* au fond du grief tiré de l'article 13 l'exception du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et la *rejette* ;
3. *Déclare*, les requêtes recevables ;
4. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention ;
5. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention ;
6. *Dit*,
 - a) que l'État défendeur doit verser pour chaque requête, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, la somme de 22 000 EUR (vingt-deux-mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral ;
 - b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;
7. *Rejette*, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 25 février 2016, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement de la Cour.

André Wampach
Greffier adjoint

Mirjana Lazarova Trajkovska
Présidente

ANNEXE

N	N° de requête Date d'introduction	Nom du requérant Date de naissance Lieu de résidence	Procédure administrative TAR Campanie Durée de la procédure	Procédure « Pinto »	Demande de satisfaction équitable
1.	17708/12 02/03/2012	Giuseppe OLIVIERI 06/11/1926 Bénévent	Recours introduit le 23 août 1990 (RG n° 5434/90) Demande de fixation de l'audience : 28/08/1990 Demande de fixation de l'audience : 30/07/2008 Date de l'audience : 20/11/2008 Arrêt du 5/12/2008 (n° 21017/08) Durée : 18 ans et 3 mois	Date d'introduction du recours « Pinto » : 12/09/2008 Décision de la cour d'appel de Naples (RG n° 5498/08) : 16/04/2009 Cour de cassation (arrêt n° 22926/11) : 4/11/2011	27 375 euros (EUR) au titre du préjudice moral
2.	17717/12 02/03/2012	Maria VARRICCHIO 20/09/1941 Bénévent	Recours introduit le 23 août 1990 (RG n° 5432/90) Demande de fixation de l'audience : 28/08/1990 Acte d'intervention dans la procédure en qualité d'héritière : 12/09/2008 Demande de fixation de l'audience : 12/09/2008 Date de l'audience : 5/03/2009 Arrêt du 13/03/2009 (n° 1433/2009) Durée : 18 ans et 6 mois	Date d'introduction du recours « Pinto » : 12/09/2008 Décision de la cour d'appel de Naples (RG n° 5502/08) : 24/02/2009 Cour de cassation (arrêt n° 22924/11) : 4/11/2011	27 750 euros (EUR) au titre du préjudice moral

N	N° de requête Date d'introduction	Nom du requérant Date de naissance Lieu de résidence	Procédure administrative TAR Campanie Durée de la procédure	Procédure « Pinto »	Demande de satisfaction équitable
3.	17729/12 02/03/2012	Giuseppina BERNARDI 29/12/1935 Bénévent Umberto RUSSO 28/04/1965 Bénévent Francesco RUSSO 23/07/1960 Bénévent Antonio RUSSO 01/01/1972 Bénévent Maria Concetta RUSSO 29/06/1962 Bénévent	Recours introduit le 28 août 1990 (RG n° 5508/90) Demande de fixation de l'audience : 28/08/1990 Acte d'intervention dans la procédure en qualité d'héritiers : 11/07/2008 Demande de fixation de l'audience : 11/07/2008 Date de l'audience : 20/11/2008 Arrêt du 5/12/2008 (n° 21038/2008) Durée : 18 ans et 3 mois	Date d'introduction du recours « Pinto » : 30/07/2008 Décision de la cour d'appel de Naples (RG n° 5333/08) : 24/02/2009 Cour de cassation (arrêt n° 22927/11) : 4/11/2011	27 375 euros (EUR) au titre du préjudice moral
4.	22994/12 02/04/2012	Maria Antonietta GRASSO 11/04/1947 Bénévent	Recours introduit le 23 août 1990 (RG n° 5431/90) Demande de fixation de l'audience : 28/08/1990 Acte d'intervention dans la procédure en qualité d'héritière : 12/09/2008 Demande de fixation de l'audience : 12/09/2008 Date de l'audience : 5/03/2009 Arrêt du 13/3/2009 (n°1432/2009) Durée : 18 ans et 6 mois	Date d'introduction du recours « Pinto » : 12/09/2008 Décision de la cour d'appel de Naples (RG n° 5504/08) : 3/04/2009 Cour de cassation (arrêt n° 22925/11) : 4/11/2011	27 750 euros (EUR) au titre du préjudice moral