

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

RELAZIONE AL PARLAMENTO ANNO 2009

L'ESECUZIONE
DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO
NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

LEGGE 9 GENNAIO 2006, N.12



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

UFFICIO CONTENZIOSO E PER LA CONSULENZA GIURIDICA

**L'esecuzione delle pronunce
della Corte europea dei diritti dell'uomo
nei confronti dello Stato italiano**

Legge 9 gennaio 2006, n. 12

RELAZIONE AL PARLAMENTO

Anno 2009

SOMMARIO

Premessa

I.	La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nell'applicazione della giurisprudenza nazionale e comunitaria	13
1.	La giurisprudenza nazionale	13
1.1	La CEDU nelle pronunce della Corte costituzionale	13
1.1.1	Sul diritto al rispetto della vita privata	13
1.1.2	Sul principio di parità delle parti nel processo	14
1.1.3	Sul diritto di difesa dell'imputato nel processo penale	15
1.1.4	Sui limiti della devoluzione agli arbitri delle controversie in materia di opere pubbliche	16
1.1.5	Sulla sanzione accessoria della confisca dei beni abusivamente lottizzati	16
1.2	La CEDU nelle pronunce della Corte suprema di cassazione	17
1.2.1	Violazione del diritto alla ragionevole durata del processo	17
1.2.2	Diritto di difesa	19
1.2.3	Norma interpretativa	19
1.2.4	Definizione dei criteri di interpretazione	20
1.2.5	Famiglia e vita personale	20
1.2.6	Diritto al contraddittorio	20
1.2.7	Diritto alla difesa effettiva	21
1.2.8	Diritto dell'imputato o del difensore di esaminare i testimoni a carico	21
1.2.9	Diritto alla libertà e alla sicurezza e diritto della persona arrestata o detenuta a comparire al più presto davanti al giudice	22
1.2.10	Ingiusta detenzione	22
1.2.11	Tutela del diritto di proprietà	22
1.2.12	Principio di legalità della pena	23
1.2.13	Divieto di trattamenti degradanti e diritto alla <i>privacy</i>	23
2.	La giurisprudenza comunitaria	23
II.	Analisi del contenzioso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo	27
1.	Andamento del contenzioso europeo	27

2.	La posizione italiana	29
2.1	L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia	29
2.2	Analisi per tipologia di violazione	31
2.3	Le sentenze di condanna	33
2.3.1	Le pronunce della Grande Camera	33
2.3.1.1	Il caso <i>Scoppola c. Italia</i> , in materia di applicazione della legge penale	33
2.3.1.2	Il caso <i>Enea c. Italia</i> , in materia di detenzione in regime di applicazione dell'art. 41 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354	34
2.3.1.3	Il caso <i>Guiso Gallisay c. Italia</i> in tema di criteri di calcolo dell'equa soddisfazione ex art. 41 della CEDU nei casi di espropriazione indiretta	34
2.3.2	Le altre sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia	35
2.3.2.1	In materia di diritto alla vita	35
2.3.2.2	In materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti	38
2.3.2.3	In materia di espulsione di stranieri	38
2.3.2.4	In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza	39
2.3.2.5	In materia di diritto ad un equo processo	39
2.3.2.6	In materia di ragionevole durata del processo e di equo indennizzo: la " <i>Pinto su Pinto</i> "	42
2.3.2.7	In materia di <i>nulla poena sine lege</i>	43
2.3.2.8	In materia di rispetto della vita privata e familiare	44
2.3.2.9	In materia di fallimento	45
2.3.2.10	In materia di urbanistica – espropriazione	46
2.3.2.11	In materia di libertà di espressione	48
2.3.2.12	In materia di libertà di istruzione	49
3.	I temi sensibili	49
3.1	Le espulsioni	49
3.2	Il diritto all'istruzione e alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione: il caso <i>Lautsi c. Italia</i>	51
4.	Affari contenziosi pendenti	51
5.	Temi sensibili che hanno interessato altri Stati aderenti alla Convenzione europea	52
5.1	Questioni rilevanti decise nei confronti di altri Stati	52
III.	Esecuzione degli obblighi derivanti dalle pronunce della Corte europea	59
1.	Misure di carattere generale. Leggi e progetti di riforma	59
1.1	Riforma del processo penale	59
1.2	Riforma del processo civile	60

1.2.1	Interventi sull'eccessiva durata dei processi	62
1.3	Trattamento penitenziario – Piano d'azione	63
2.	I regolamenti amichevoli	64
3.	I risarcimenti	64
4.	L'azione di rivalsa	66
IV.	Il controllo dell'esecuzione	69
1.	Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa – Incontri e Raccomandazioni	69
1.1	La Risoluzione interinale sull'eccessiva durata delle procedure giudiziarie	70
1.2	Il problema delle espulsioni	71
1.3	La posizione dell'Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa	71
2.	Comitato DH-RE presso il Consiglio d'Europa	71
3.	Il sito web della Presidenza del Consiglio dei Ministri	72
4.	Seminari e convegni	72
V	Documenti	75
1.	Elenco delle pronunce della Corte europea su decisioni e radiazioni dal ruolo nell'anno 2009	77
2.	Domanda di rinvio dinanzi alla Grande Camera per il caso <i>Lautsi c/Italia</i>	79
3.	Risoluzione <i>Bova ed altri</i> (versione francese)	91
4.	Risoluzione <i>Ciccolella e Lepore</i> (versione francese)	95
5.	Risoluzione <i>Paolo Cecere e Comellini</i> (versione francese)	98
6.	Risoluzione interinale sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie (versione francese)	101
7.	Risoluzione <i>Quadrelli</i> (versione francese)	112
8.	Risoluzione <i>Vargas ed altri</i> (versione francese)	115
9.	Risoluzione <i>Matteoni e Vadalà</i> (versione francese)	119
10.	Risoluzione <i>Fodale</i> (versione francese)	122
11.	Risoluzione <i>L.M.</i> (versione francese)	124
12.	Risoluzione <i>Labita e Indelicato</i> (versione francese)	126
13.	Risoluzione <i>Kaufmann</i> (versione francese)	130
14.	Risoluzione <i>Mattoccia</i> (versione francese)	133
15.	Risoluzione <i>Antonetto</i> (versione francese)	136
16.	Risoluzione <i>Drassich</i> (versione francese)	139
17.	Addendum del Comitato di esperti sui rimedi effettivi per l'eccessiva durata delle procedure [DH-RE] (versione francese)	143

Il 20 aprile 2009, la Corte europea dei diritti umani di Strasburgo ha festeggiato i cinquanta anni di attività. Pochi mesi prima, nel novembre 2008, la Corte aveva emesso la sua millesima sentenza.

La celebrazione del mezzo secolo di attività è stata una grande festa per tutti coloro che hanno a cuore la difesa e l'attuazione dei diritti umani individuati dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che di anni, in questo 2010, ne compie ben sessanta.

Gli eventi e gli anniversari sono stati altresì un'occasione per interrogarsi sul futuro della Corte e per fare bilanci e verifiche, anche su tanti problemi che, negli anni, sono andati ad evidenziarsi, e che hanno trovato una sede prestigiosa di dibattito nella conferenza internazionale di Interlaken, tenutasi nel febbraio 2010.

Il 2009 ha anche segnato l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, che ha dato un nuovo assetto all'Unione Europea. Sono in corso i negoziati per consentire che l'Unione entri a far parte del sistema giurisdizionale sopranazionale della Corte di Strasburgo, nel rispetto rigoroso del mantenimento della specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione.

In questo complesso quadro, il Governo Italiano conserva alta l'attenzione sul tema - e questa relazione lo dimostra - ed intende manifestare, attraverso le ricche e complesse dinamiche evidenziate anche nel 2009, e riferite nella relazione stessa, quanto il tema dei diritti umani e gli interventi della Corte, da conservare e leggere nel rispetto rigoroso del principio di sussidiarietà, siano stati oggetto di dibattito, esame e considerazione in tutte le sedi.

Gianni Letta



PREMESSA

Questa Relazione è la quarta che la Presidenza del Consiglio dei Ministri presenta al Parlamento in attuazione della legge 9 gennaio 2006, n. 12, recante “*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo*” e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° febbraio 2007.

Nell’anno 2009 ricorre il 50° anniversario dell’istituzione della Corte.

Il bilancio di questo mezzo secolo di attività è stato riassunto dal Presidente Jean-Paul Costa nel suo discorso di apertura dell’anno giudiziario 2009 e nella premessa del Rapporto annuale ove ha sottolineato: “*l’évolution qu’a connue la Cour européenne des droit de l’homme tient quelque peu du miracle et ... cinquante ans après sa création, l’application de la Convention européenne des droit de l’homme et son contrôle par la Cour ont incontestablement contribué à l’amélioration des droit de l’homme in Europe, notamment en élevant les niveaux de protection requis et en élevant les niveaux de protection requis et en harmonisant progressivement les législations et les pratiques.*”¹.

Dal 1959 al 2009 i Paesi che fanno parte del Consiglio d’Europa e che, quindi, sono soggetti alla giurisdizione della Corte sono passati da dodici a quarantasette ed il numero di ricorsi presentati è aumentato esponenzialmente ogni anno. Nel 2009, con più di 57.000 nuovi ricorsi presentati, si è registrato un incremento di circa il 15% rispetto al 2008; ciò ha contribuito a far lievitare il numero delle questioni pendenti (circa 120.000), nonostante la Corte abbia trattato più di 35.000 casi, con un aumento dell’11% rispetto all’anno precedente. A tali ritmi sarebbero stati, pertanto, necessari circa 10 anni per smaltire l’arretrato. Di qui, la necessità di migliorare gli strumenti regolamentari della Corte, il che è avvenuto mediante l’entrata in vigore del Protocollo 14 bis e, poi, del Protocollo 14.

Con il primo di essi (adottato a Madrid il 12 maggio 2009 ed entrato in vigore il 1° ottobre successivo), che ha avuto carattere transitorio fino all’entrata in vigore del Protocollo 14, si è cercato di anticipare, limitatamente ai Paesi sottoscrittori (tra i quali non c’è l’Italia), alcune delle misure di semplificazione delle procedure contenute nel citato Protocollo 14 (giudice unico per i casi inammissibili, comitato di tre giudici per i ricorsi ripetitivi), non entrato tempestivamente in vigore per la mancata sottoscrizione da parte della Russia; quest’ultima ha, tuttavia, nel corso del 2010 proceduto alla ratifica², come annunciato nel corso della Conferenza di Interlaken del 18-19 febbraio 2010, così che nell’anno in corso si dovrebbe ottenere un notevole incremento delle decisioni e lo snellimento dell’arretrato.

Il 1° dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che, secondo il Presidente Costa: “*va, en effet, rapprocher les institutions de l’Union de la Cour, en rendant enfin possible le projet déjà ancien de l’adhésion de l’Union européenne à la*

¹ Estratto dal Rapporto annuale 2009 della Corte europea dei diritti dell’uomo

² Con il voto della Duma (la Camera Bassa del Parlamento), il Protocollo n. 14 è stato ratificato dalla Russia il 15 gennaio 2010.

Convention européenne des droit de l'homme. L'entrée de l'Union dans système auquel sont parties tout ses Etats membres renforcera, a mon avis, la cohésion d'une Europe des droit de l'homme à laquelle nous sommes tous profondément attachés et démontrera la cohérence entre l'Union européenne e la «grande Europe » que forment les quarant-sept Etats membres du Conseil de l'Europe”.

Il trattato di Lisbona ha definitivamente comportato l'integrale acquisizione, all'ordinamento dell'Unione, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (già Carta di Nizza, dal 2007 Carta di Strasburgo) , che si pone in rapporto paritario con le altre fonti di diritto comunitario e che contiene un esplicito richiamo alla Convenzione europea, di guisa che, oggi, per tale strada, la CEDU costituisce diritto comunitario in relazione, finora, al riconoscimento dei principi fondamentali.

L'adesione dell'Unione europea alla CEDU rappresenta una delle priorità del settore giustizia libertà e sicurezza (JLS) della Presidenza spagnola, contemplata anche dal programma di Stoccolma, che, al punto 2.1 richiede alla Commissione di presentare “con urgenza” una proposta attuativa. La trattativa è in avanzato stato.

L'importanza dell'adesione dell'UE alla CEDU deriva dal suo valore politico, ma anche ideale, e dal rafforzamento nell'UE e nelle sue istituzioni del complesso di garanzie dei diritti fondamentali umani. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha fornito la base giuridica per avviare i negoziati relativi all'adesione dell'UE alla CEDU, in virtù di quanto disposto ai sensi dell'art. 6, punto 2, del Trattato stesso. Inoltre, il Protocollo n. 8 annesso al Trattato³ stabilisce alcune condizioni per l'adesione e, in particolare, prevede che l'accordo di adesione “*deve garantire che siano preservate le caratteristiche specifiche dell'Unione e del diritto dell'Unione*” (art. 1), nonché, più esplicitamente, il monopolio della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 344 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (art. 3). Nel passato si è avuto modo di constatare criticità nel rapporto tra la Corte di Lussemburgo e quella di Strasburgo. In particolare, si ricorda che, nella sentenza *Bosphorus c. Irlanda* del 30 giugno 2005, avente ad oggetto il sequestro di un aeromobile, disposto dalle autorità irlandesi e convalidato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, sulla base della risoluzione delle Nazioni Unite del 1992, che aveva imposto sanzioni all'ex Jugoslavia, la Corte dei diritti dell'Uomo ha escluso la violazione dell'art. 1 Prot. 1, sul rispetto del diritto di proprietà, solo in base alla presunzione generale che i trattati comunitari recepiscono le norme della Convenzione dei diritti dell'uomo e che gli organi comunitari operano nel rispetto di tali norme.

Il primo dei problemi da risolvere è, dunque, quello di chiarire i rapporti tra la Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte di Strasburgo, anche qualora la Corte di Strasburgo fosse chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di un atto dell'Unione con i diritti fondamentali prima che la Corte di Giustizia abbia avuto modo di farlo (poiché un giudice nazionale non ha pregiudizialmente rinviato la questione alla Corte stessa). Il meccanismo di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia necessita di essere compiutamente definito. Inoltre dovrebbe essere stabilito che l'adesione “*is without prejudice to Article 275 TFUE*”. Occorre, cioè, evitare che possa aver luogo una pronuncia della Corte EDU, che in qualche modo abbia a stabilire l'incompatibilità dell'art. 275 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) con la CEDU. Infine è degna di nota la possibilità di introduzione del “*co-respondent mechanism*” (litisconsorzio passivo necessario). L'obiettivo principale

³ Protocollo (n. 8) relativo all'articolo 6, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione Europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

del meccanismo è di far sì che UE e Stati membri possano difendersi congiuntamente dinanzi alla Corte di Strasburgo, evitando che tale Corte si pronunci sulla ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri, generando una situazione di incompatibilità con l'art. 1 del Protocollo n. 8⁴. Allo stesso modo gli Stati membri potrebbero partecipare solo alle procedure avviate contro l'UE, escludendosi implicitamente che gli Stati membri possano prender parte alle procedure avviate contro un altro Stato membro, restando ad essi solo il diritto di intervento dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Altre problematiche, ancora irrisolte e derivanti dall'adesione, investono, infine, le conseguenze di questa sul controllo delle attività che gli Stati dell'Unione europea conducono in nome e per conto dell'Unione in materia di PESC/PESD (operazioni militari o di polizia all'estero) con particolare riferimento a possibili ricorsi individuali dinanzi alla Corte di Strasburgo, per le delicate implicazioni connesse al tipo particolare di attività.

⁴ Protocollo citato in nota 3.

LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA
DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI
NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE
E COMUNITARIA

I LA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI NELL'APPLICAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA NAZIONALE E COMUNITARIA

1. LA GIURISPRUDENZA NAZIONALE

Rilevanti sono stati i progressi compiuti, in sede di giurisdizione nazionale, nel garantire l'aderenza dell'ordinamento italiano ai principi desumibili dalle disposizioni della Convenzione europea, come interpretate dalla Corte di Strasburgo. È tale adattamento è stato attentamente condotto alla luce dei criteri ermeneutici indicati dalla Corte costituzionale in numerose pronunce che ripercorrono l'iter argomentativo delle ben note sentenze n. 348 e n. 349 del 2007.

Si ricorda che, in queste sentenze, la Corte costituzionale, ha, in particolare, affrontato il tema del rispettivo ruolo dei giudici nazionali e della Corte di Strasburgo, nell'interpretazione ed applicazione della Convenzione europea, rilevando come al giudice nazionale, in quanto giudice comune della Convenzione, spetti il compito di applicare le relative norme, nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo, alla quale questa competenza è stata espressamente attribuita dagli Stati contraenti. La Corte costituzionale ha inoltre chiarito che, nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della Convenzione europea, il giudice nazionale comune deve procedere ad una interpretazione della prima conforme a quella convenzionale, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni a confronto e avvalendosi di tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica; solo quando ritiene che non sia possibile comporre il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di costituzionalità con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

1.1 La Cedu nelle pronunce della Corte costituzionale

Nel corso del 2009, la Corte costituzionale ha fatto più volte riferimento ai principi della Convenzione, nell'esame dei casi sottoposti al vaglio di costituzionalità per il presunto contrasto tra normativa interna e Convenzione europea. Nella rassegna che segue sono sintetizzate le più rilevanti pronunce nell'anno 2009, distinte in relazione alla materia di intervento.

1.1.1 Sul diritto al rispetto della vita privata

L'articolo 8 della CEDU, che tutela il diritto al rispetto della vita privata e familiare, è stato preso in considerazione dalla **sentenza n. 320/2009** con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 234 c.p.p. e 266 c.p.p. e ss., impugnati, in riferimento agli artt. 2, 15, 24 e 117, primo comma, Cost., nella parte in cui - secondo l'interpretazione accolta dalla Corte di cassazione, qualificata come "diritto vivente" - includono tra i documenti, anziché tra le intercettazioni di conversazioni o comunicazioni, sottraendole così alla disciplina stabilita per queste ultime o comunque non subordinandole ad un provvedimento motivato dell'autorità giudiziaria, le registrazioni di conversazioni (telefoniche o tra presenti) effettuate da uno degli interlocutori o dei soggetti ammessi ad assistervi, all'insaputa degli altri, d'intesa con la polizia giudiziaria ed eventualmente con strumenti da essa forniti, e comunque nell'ambito di un procedimento penale già avviato. In particolare, tale esegesi giurisprudenziale sarebbe in contrasto con l'art. 8 della Convenzione europea, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui la registrazione di una conversazione, effettuata da uno degli interlocutori utilizzando strumenti messi a disposizione dalle autorità in-

vestigative e nel contesto di un'indagine ufficiale, configura una interferenza nella vita privata, rilevante ai fini dell'art. 8 della Convenzione. Di conseguenza, essa è ammissibile solo nei casi previsti dalla legge e, cioè, da una disposizione «prevedibile» che indichi in modo chiaro in quali circostanze e a quali condizioni la pubblica autorità può porre in essere misure di sorveglianza segrete: requisiti, questi, non soddisfatti dall'interpretazione della Corte suprema di cassazione sottoposta a scrutinio.

La Corte costituzionale afferma che il presupposto su cui si fonda la tesi del giudice remittente risulta, in realtà, smentito sia dall'esistenza di contrarie decisioni della giurisprudenza di legittimità sia dai principi generali in materia processuale che lo stesso rimettente ha evocato nel formulare le proprie censure. Rilevante, nella fattispecie, è la pronuncia delle sezioni unite della Corte suprema di cassazione n. 26795 del 2006, in materia di videoregistrazioni, la quale ha puntualizzato la distinzione tra «documento» e «atto del procedimento», oggetto di documentazione, chiarendo che le norme sui documenti, contenute nel codice di procedura penale, si riferiscono esclusivamente ai documenti formati fuori (anche se non necessariamente prima) e comunque non in vista né tantomeno in funzione del procedimento nel quale si chiede o si dispone che facciano ingresso.

1.1.2 Sul principio di parità delle parti nel processo

In materia, si segnala l'ordinanza **n. 143/2009**, che ha preso in esame l'art. 246 del codice di procedura civile, nella parte in cui non consente, neppure nel caso in cui non si disponga di alcun altro strumento di prova, di assumere come testimoni persone pur portatrici di interessi giuridicamente qualificati o addirittura già presenti nel processo come parti: ciò, in contrasto, secondo la prospettazione del giudice *a quo*, oltre che con gli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, primo comma, CEDU, come interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo, per presunta vulnerazione del principio di «parità delle armi».

La Corte costituzionale ha negato il contrasto della norma impugnata con la disposizione della Convenzione, avuto riguardo all'orientamento della Corte di Strasburgo secondo cui la violazione dell'art. 6 sussiste *«allorché una delle due parti in causa sia posta dalla norma processuale in posizione di svantaggio nei confronti dell'altra»* e considerato che l'art. 246 cod. proc. civ. si applica *«a tutte le parti del giudizio, escludendo, per ciascuna di esse e nella stessa maniera, la possibilità di indicare come testi le persone che sarebbero legittimate a partecipare al giudizio in corso»*.

Il tema della «parità delle armi» è stato affrontato anche dalla sentenza **n. 311/2009**, che, sempre in relazione all'articolo 6 della Convenzione europea, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. - dell'art. 1, comma 218, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che ha stabilito, tra l'altro, che il comma 2 dell'articolo 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), si interpreta nel senso che il personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario statale (denominato ATA) è inquadrato, nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali dei corrispondenti ruoli statali, sulla base del trattamento economico complessivo in godimento all'atto del trasferimento.

Secondo i giudici remittenti, l'art. 6 della Convenzione europea - riguardato sotto il profilo del diritto ad un giusto processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale - nell'interpretazione della Corte di Strasburgo imporrebbe al legislatore di uno Stato contraente di non interferire nell'amministrazione della giustizia allo scopo d'influire sulla singola causa o su di una determinata categoria di controversie, attraverso norme interpretative che assegnino alla disposizione interpretata un significato vantaggioso per lo Stato parte del procedimento, salvo il caso

di «ragioni imperative d'interesse generale». A loro avviso il legislatore nazionale avrebbe emanato una norma interpretativa in presenza di un notevole contenzioso e di un orientamento della Corte suprema di cassazione sfavorevole allo Stato, in tal modo violando il principio di «parità delle armi».

La Corte costituzionale, sulla base della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ha rilevato come quest'ultima non abbia inteso enunciare un divieto assoluto d'ingerenza del legislatore e non ha mai affermato il principio secondo cui la necessaria incidenza delle norme retroattive sui procedimenti in corso si porrebbe automaticamente in contrasto con la Convenzione europea; secondo la Consulta, infatti, ricorrono più di una tra quelle «*ragioni imperative di interesse generale*» che consentono, nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea e nei limiti evidenziati dalla Corte di Strasburgo, interventi interpretativi e retroattivi. Anzi, ha chiarito la Corte, dal confronto fra i principi espressi dalla Corte europea e le condizioni e finalità dell'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005, emerge come il legislatore nazionale non abbia travalicato i limiti fissati dalla Convenzione europea. La legge non solo non determina una *reformatio in malam partem* di una situazione patrimoniale in precedenza acquisita, dal momento che i livelli retributivi già raggiunti vengono oggettivamente salvaguardati, ma si dimostra coerente con l'esigenza di armonizzare situazioni lavorative tra loro differenziate all'origine, conformemente al principio di parità di trattamento di situazioni analoghe nella disciplina dei rapporti di lavoro pubblico.

In definitiva, secondo la Corte, «*risulta con chiarezza la compatibilità della norma interpretativa censurata con la giurisprudenza qui rilevante della Corte di Strasburgo (...) Nell'intervento retroattivo in questione è dato, infatti, riscontrare gli elementi valorizzati dalla Corte europea per ritenere ammissibili le disposizioni interpretative, tenendo conto che i principi in materia richiamati dalla giurisprudenza di quest'ultima costituiscono espressione di quegli stessi principi di uguaglianza, in particolare sotto il profilo della parità delle armi nel processo, ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e della certezza delle situazioni giuridiche, che questa Corte ha escluso siano stati vulnerati dalla norma qui censurata.*».

1.1.3 Sul diritto di difesa dell'imputato nel processo penale

Sul tema si segnala la **sentenza n. 317/2009**, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, del codice di procedura penale, nella parte in cui non consente la restituzione dell'imputato, che non abbia avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugnazione contro la sentenza contumaciale, nel concorso delle ulteriori condizioni indicate dalla legge, quando analoga impugnazione sia stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato.

La Corte ha riscontrato la validità dei parametri di riferimento indicati dalla remittente Corte suprema di cassazione, cioè gli artt. 24, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della CEDU, ed ha escluso che il diritto di difesa del contumace inconsapevole debba bilanciarsi con il principio di ragionevole durata del processo, di cui al secondo comma dell'art. 111 della Costituzione, poiché tali principi «*non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie*»; la Corte ha anche sottolineato come a rilevare sia «*esclusivamente la durata del "giusto" processo, quale delineato dalla stessa norma costituzionale invocata come giustificatrice della limitazione del diritto di difesa del contumace. Una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei pro-*

cedimenti. Un processo non “giusto”, perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata»... «non si tratterebbe di un vero bilanciamento, ma di un sacrificio puro e semplice, sia del diritto al contraddittorio sancito dal suddetto art. 111 Cost., sia del diritto di difesa, riconosciuto dall’art. 24, secondo comma, Cost.: diritti garantiti da norme costituzionali che entrambe risentono dell’effetto espansivo dell’art. 6 CEDU e della corrispondente giurisprudenza della Corte di Strasburgo», ma un «incremento di tutela indotto dal dispiegarsi degli effetti della normativa CEDU certamente non viola gli articoli della Costituzione posti a garanzia degli stessi diritti, ma ne esplicita ed arricchisce il contenuto, innalzando il livello di sviluppo complessivo dell’ordinamento nazionale nel settore dei diritti fondamentali».

1.1.4 Sui limiti della devoluzione agli arbitri delle controversie in materia di opere pubbliche

Particolare rilievo assume, sul tema, l’ordinanza **n. 162/2009**, avente ad oggetto l’articolo 3, comma 2, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267; l’articolo 8, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354; l’articolo 1, comma 2-quater, del decreto-legge 7 febbraio 2003, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2003, n. 62.

Il remittente Collegio Arbitrale di Napoli ha sostenuto il contrasto di tali norme (oltre che con gli articoli 3, 5, 24, 41, 42, e 120 della Costituzione), con l’art. 117, primo comma, Cost. in relazione all’art. 6 della CEDU e all’art. 1 del Protocollo addizionale 1, nella parte in cui escludono che le controversie relative all’esecuzione di opere pubbliche comprese in programmi di ricostruzione di territori colpiti da calamità naturali possano essere devolute a collegi arbitrali.

La Corte costituzionale ha escluso la sussistenza di detto contrasto, in quanto *«la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, seppure non rinvenendo nel testo della CEDU una tutela diretta della libertà di iniziativa economica privata e, quindi, dell’autonomia contrattuale, ha fatto, comunque, discendere l’obbligo per gli Stati contraenti di non introdurre limitazioni all’autonomia contrattuale se non laddove queste siano strettamente connesse alla tutela di un interesse generale»* e tale tutela è stata, nella specie, ritenuta preminente dalla Corte, in quanto giustificata anche dal *«particolare rilievo sociale»* delle controversie *de quibus*; per le stesse ragioni è stata ritenuta non sussistente l’ipotizzata violazione della libertà di iniziativa privata da parte dell’art. 3, comma 2 [secondo periodo], del decreto-legge n. 180 del 1998 (nella parte in cui esclude dall’applicazione del divieto di devoluzione a collegi arbitrali delle controversie in questione soltanto le *«controversie per le quali sia stata già notificata la domanda di arbitrato alla data di entrata in vigore del presente decreto»* e non tutte quelle relative a contratti già stipulati contenenti clausole compromissorie).

1.1.5 Sulla sanzione accessoria della confisca dei beni abusivamente lottizzati

Il presunto contrasto, per violazione dell’art. 7 della CEDU, con l’art. 117, primo comma, della Costituzione, degli artt. 200, 322-ter del codice penale e 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui prevedono la confisca obbligatoria cosiddetta “per equivalente” – cioè la confisca di beni di cui il reo abbia la disponibilità, per un valore corrispondente a quello del profitto derivante dal reato – anche per i reati commessi precedentemente alla loro entrata in vigore, è stato affrontato dall’ordinanza **n. 97/2009** (confermata dalla ordinanza **n. 301/2009**).

Nell’interpretazione del giudice remittente la confisca in esame, dovendosi formalmente qualificare come misura di sicurezza e non come pena, dovrebbe essere

retroattivamente applicata anche a reati commessi nel tempo in cui non era legislativamente prevista, ovvero risultava diversamente disciplinata quanto a tipo, qualità e durata, e ciò in contrasto con l'art. 7 della Convenzione europea, assunto quale parametro interposto.

La Corte costituzionale ha ritenuto erroneo tale presupposto interpretativo, giacché l'art. 1, comma 143, della legge n. 244 del 2007 non opera retroattivamente, avendo la confisca in parola una connotazione prevalentemente affittiva ed una natura «eminentemente sanzionatoria», che impediscono l'applicabilità a tale misura patrimoniale del principio generale dell'art. 200 cod. pen., secondo cui le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione, e possono essere, quindi, retroattive; nel suo giudizio, la Corte ha richiamato sia l'art. 25, comma secondo, Cost., che vieta l'applicazione retroattiva di una sanzione penale (come deve qualificarsi la confisca per equivalente), sia *«la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo [che] ha ritenuto in contrasto con i principi sanciti dall'art. 7 della Convenzione l'applicazione retroattiva di una confisca di beni riconducibile proprio ad un'ipotesi di confisca per equivalente (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza n. 307A/1995, Welch v. Regno unito)»*.

1.2 La CEDU nelle pronunce della Corte suprema di cassazione⁵

Le sezioni civili e penali della Corte suprema di cassazione hanno applicato i principi dettati dalla Corte costituzionale con riferimento a differenti fattispecie, anche ai fini di esprimersi sulla fondatezza di questioni di legittimità costituzionale. In base alla materia affrontata si fornisce, di seguito, una sintetica rassegna tematica delle pronunce più significative.

1.2.1 Violazione del diritto alla ragionevole durata del processo

In tema di violazione del diritto alla ragionevole durata del processo, le Sezioni Unite della Corte suprema di cassazione hanno affermato il principio di autonomia funzionale e strutturale tra il processo di cognizione e quello di esecuzione forzata o di ottemperanza, con la conseguenza che, nel computo complessivo della durata del processo, non è possibile procedere ad una sommatoria. In particolare:

- **Cass. S.U. 24 dicembre 2009, n. 27348 e 27365 e Cass. 23 gennaio 2009, n. 1732** hanno statuito che il termine ragionevole di durata del processo va identificato, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione, sulla base delle situazioni soggettive controverse ed azionate su cui il giudice adito deve decidere e che, per effetto della suddetta norma sopranazionale, tali situazioni soggettive sono identificabili sia nei "diritti e obblighi" sia negli interessi legittimi di cui sia chiesta tutela ai giudici amministrativi; ne consegue, secondo la Corte, che il processo di cognizione e quello di esecuzione regolati dal codice di procedura civile e quello cognitivo del giudice amministrativo e il processo di ottemperanza teso a far conformare la Pubblica Amministrazione a quanto deciso in sede cognitoria, devono considerarsi, sul piano funzionale (oltre che strutturale), tra loro autonomi, in relazione, appunto, alle situazioni soggettive differenti azionate in ciascuno di essi. Con particolare riferimento al processo amministrativo, la Corte suprema di cassazione ha, altresì, chiarito che non si giustifica un discostamento dai parametri di ragionevole durata fissati dalla CEDU in virtù della particolarità del rito;

⁵ Le citazioni delle sentenze della Corte suprema di cassazione sono indicate con: "Cass. S.U." per le pronunce a Sezioni Unite; con "Cass. civ." per le pronunce delle sezioni civili e con "Cass.pen." per le pronunce delle sezioni penali.

- **Cass. civ. 20 ottobre 2009, n. 22186** ha ritenuto che il giudice di merito, ai fini della determinazione della durata ragionevole del processo nelle cause davanti al giudice amministrativo, deve tenere conto del fatto che il processo amministrativo ha uno svolgimento più veloce dei processi davanti al giudice ordinario, atteso che si risolve, di solito, in una sola udienza e con una attività istruttoria molto ridotta, limitata in genere alla sola produzione documentale, con la conseguenza che è ingiustificato il discostamento dal parametro CEDU di durata ragionevole di un processo in primo grado, stabilito in tre anni, rispetto ad una controversia di lavoro svoltasi in cinque anni davanti al giudice amministrativo, non potendo fondarsi tale maggiore termine su una complessa attività istruttoria o sulla confluenza nel medesimo processo di altri ricorsi aventi il medesimo oggetto;

- **Cass. civ. 16 dicembre 2009, n. 26421** si è pronunciata sull'individuazione dei criteri utili per la valutazione del pregiudizio derivante dalla durata eccessiva del processo e, in particolare, sulla eventuale rilevanza della condotta tenuta dal danneggiato e, in tema di equa riparazione da durata irragionevole di una procedura fallimentare, ha statuito che il mancato esperimento, da parte del lavoratore creditore del fallito, dell'azione nei confronti del Fondo di garanzia gestito dall'INPS per il conseguimento delle prestazioni previdenziali di cui alla legge n. 297 del 1982 ed al decreto legislativo n. 80 del 1992 non condiziona l'insorgenza del diritto all'indennizzo, ai fini della quale è sufficiente la prova del fallimento del datore di lavoro e dell'ammissione del credito al passivo, potendo invece rilevare in sede di liquidazione dell'indennizzo, così da giustificare una eventuale decurtazione del minimo annuo indicato dalla CEDU, ma l'onere di provare detta inerzia compete all'Amministrazione;

- **Cass. civ. 29 luglio 2009, n. 17682** ha ritenuto che, ai fini del disconoscimento dell'*an debeat* non rileva la cosiddetta posta in gioco, la cui modestia è idonea solo ad incidere sull'ammontare dell'indennità da liquidare ma non ad escludere il diritto all'indennizzo, per il cui accertamento, pertanto, si deve valutare la durata del processo presupposto, applicando per la determinazione della ragionevole durata i parametri elaborati dalla CEDU;

- **Cass. civ. 8 luglio 2009, n. 16086** ha confermato, circa la determinazione del *quantum debeat*, che il giudice nazionale può discostarsi dai parametri indicati dalla Corte di Strasburgo, nel rispetto delle condizioni dalla stessa enunciate e, in particolare, del principio di ragionevolezza e che, quindi, secondo la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo (sentenze 29 marzo 2006, sui ricorsi n. 63261 del 2000 e nn. 64890 e 64705 del 2001), gli importi concessi dal giudice nazionale a titolo di risarcimento danni possono essere anche inferiori a quelli da essa liquidati, "a condizione che le decisioni pertinenti" siano "coerenti con la tradizione giuridica e con il tenore di vita del paese interessato" e purché detti importi non risultino irragionevoli, reputandosi, peraltro, non irragionevole una soglia pari al 45 per cento del risarcimento che la Corte avrebbe attribuito e una quantificazione del danno non patrimoniale, di regola, non inferiore a euro 750,00 per ogni anno di ritardo eccedente il termine di ragionevole durata;

- **Cass. civ. 6 maggio 2009, n. 10415** ha dichiarato manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma 3, lettera a), della legge 24 marzo 2001, n. 89, nella parte in cui stabilisce che, al fine dell'equa riparazione, rileva soltanto il danno riferibile al periodo eccedente il termine di ragionevole durata, non essendo ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento alla compatibilità con gli impegni internazionali assunti dall'Italia mediante la ratifica della Convenzione europea; infatti, qualora sia sostanzialmente osservato il parametro fissato dalla Corte EDU ai fini della liquidazione dell'indennizzo, la modalità di calcolo imposta dalla norma nazionale non incide sulla complessiva

attitudine della legislazione interna ad assicurare l'obiettivo di un serio ristoro per la lesione del diritto in argomento, non comportando una riduzione dell'indennizzo in misura superiore a quella ritenuta ammissibile dal giudice europeo; diversamente opinando, poiché le norme CEDU integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello subcostituzionale, dovrebbe valutarsi la conformità del criterio di computo desunto dalle norme convenzionali, che attribuisce rilievo all'intera durata del processo, rispetto al novellato art. 111, secondo comma, Cost., in base al quale il processo ha un tempo di svolgimento o di durata ragionevole, potendo profilarsi, quindi, un contrasto dell'interpretazione delle norme CEDU con altri diritti costituzionalmente tutelati;

- **Cass. civ. 21 ottobre 2009, n. 22305** (in termini anche **Cass. 15 luglio 2009, n. 16542**) ha ritenuto che nel procedimento camerale per il riconoscimento dell'equo indennizzo, *ex lege* n. 89 del 2001, trovano applicazione le disposizioni degli art. 91 e ss. del c.p.c., in tema di spese processuali, senza che nessun ostacolo all'applicazione di detta normativa provenga dalla Convenzione ovvero dal Protocollo aggiuntivo, restando esclusa l'applicazione analogica delle disposizioni sulle spese vigenti per i procedimenti innanzi alla Corte di Strasburgo; secondo la Corte, dalla Convenzione non discende alcun obbligo, a carico del legislatore nazionale, di conformare il processo per l'equa riparazione da irragionevole durata negli stessi termini previsti, quanto alle spese, per il procedimento dinanzi agli organi istituiti in attuazione della Convenzione, dovendosi escludere che l'assoggettamento del procedimento alle regole generali nazionali, e, quindi, anche al principio della soccombenza, possa integrare un'attività dello Stato che "*miri alla distruzione dei diritti o delle libertà*" riconosciuti dalla Convenzione o ad "*imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione*".

1.2.2. Diritto di difesa

Secondo **Cass. civ. 20 ottobre 2009, n. 22186** il diritto di ogni cittadino di difendersi da sé o con il ministero di un difensore in ogni stato e grado di giudizio, previsto dall'art. 6 della CEDU, non comprende la facoltà della parte che abbia già nominato il proprio difensore di esercitare attività difensiva (nella specie, di inviare atti al giudice), indipendentemente e, quindi, eventualmente anche in potenziale contrasto con le scelte tecniche del proprio difensore, potendo tale condotta costituire fonte di inefficienza e confusione per l'intero processo (particolarmente per quello civile) e, quindi, di potenziale menomazione per la difesa della stessa parte.

1.2.3 Norma interpretativa

Il principio della non ingerenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia, riconducibile all'articolo 6 della CEDU, è alla base della sentenza **10 luglio 2009, n. 16206** con la quale la Cassazione civile ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma interpretativa di cui all'art. 4, comma 55, della legge n. 243 del 2004. Si trattava di questione in tema di regime perequativo dei trattamenti pensionistici dei dipendenti del Banco di Napoli, ove il legislatore ha sopperito alle aporie del sistema fornendo l'interpretazione dell'art. 9 del decreto legislativo n. 503 del 1992, in virtù della quale, a partire dai ratei maturati dal primo gennaio 1994, la perequazione generale doveva applicarsi a tutte le pensioni integrative dei dipendenti degli enti pubblici creditizi, qualunque fosse la data del pensionamento, inclusi i già pensionati di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 357 del 1990, così avvalorando l'orientamento giurisprudenziale favorevole a ravvisare la "*ratio legis*" del citato decreto legislativo n. 503 del 1992 nella necessità

di regole uniformi per la perequazione di tutte le pensioni in atto alla data della sua entrata in vigore, senza esentare da questo riassetto gli ex dipendenti degli enti creditizi già pensionati alla data del 31 dicembre 1990, onde evitare il deprecabile fenomeno delle “pensioni d’annata”. In conseguenza, la Corte ha escluso dubbi di illegittimità costituzionale sotto vari profili fra cui quello dell’art. 117 Cost., per violazione dell’obbligo internazionale assunto dall’Italia con la sottoscrizione e ratifica della CEDU, in riferimento al suo art. 6, paragrafo 1, posto che il principio (a quella norma riconducibile) di non ingerenza del legislatore nell’amministrazione della giustizia allo scopo d’influire sulla singola causa o su una determinata categoria di controversie non opera ove l’ingerenza della norma retroattiva sia giustificata da motivi imperiosi di carattere generale.

1.2.4 Definizione dei criteri di interpretazione

La **Cass. civ. 11 marzo 2009, n. 5894**, ha ribadito il divieto di disapplicazione da parte del giudice che verifica un contrasto tra la norma nazionale e le norme della CEDU non superabile attraverso un’interpretazione costituzionalmente orientata; secondo la Corte il giudice chiamato ad applicare la legge n. 89 del 2001 deve adottare una interpretazione conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo e, se ritiene la suddetta legge inadeguata a garantire gli obiettivi della C.E.D.U., non può disapplicarla ma - alla luce delle sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale - deve investire il giudice delle leggi, sollevando questione di legittimità costituzionale in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost.

1.2.5 Famiglia e vita personale

La **Cass. civ. 17 marzo 2009, n. 6441**, decidendo su ricorso di cittadino neozelandese che chiedeva un permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell’art. 30, comma 1, lett. c), decreto legislativo n. 286/1998, ha riconosciuto conforme all’art. 12 della CEDU ed all’art. 9 della Carta di Nizza la nozione di familiare risultante dal combinato disposto degli art. 29 e 30 di detto decreto.

1.2.6 Diritto al contraddittorio

Il diritto dell’imputato di intervenire e difendersi in giudizio personalmente, anche alla luce dei principi contenuti nell’art. 6 della CEDU, secondo quanto affermato da **Cass. pen. n. 5219/2009**, ha natura di diritto assoluto che va “*incondizionatamente assicurato*”, senza dover essere bilanciato con altri interessi costituzionali in gioco (come accade per l’impedimento del difensore).

Altre pronunce (**Cass. pen. n. 3746/2009, n. 29363/2009 e n. 41860/2009**) nella premessa che la previsione della “*effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento*” contenuta nel comma 2 dell’articolo 175 c.p.p., non deve essere interpretata nel senso che sia sempre necessaria la notifica a mani proprie della sentenza di condanna (perché altrimenti trattandosi di un atto pregiudizievole per l’imputato questi potrebbe sottrarsi fraudolentemente alla ricezione dell’atto), hanno constatato come anche la Corte dei diritti dell’uomo – in relazione all’art. 6 della Convenzione – in numerose sentenze abbia ammesso la possibilità di utilizzare in tale ambito le presunzioni, purché “*serie ed improntate a criteri di rigore*”; tuttavia, la prova dell’effettiva conoscenza grava sull’autorità giudiziaria, secondo un’interpretazione da un canto testuale dell’ultima parte del comma 2 dell’articolo 175 c.p.p. (che recita: “*a tale fine.. compie ogni necessaria verifica*”) e, dall’altro, conforme alla “*occasio*” della legge, emanata al fine di adeguare l’ordinamento interno ai principi della CEDU in materia di condanna in contumacia.

La **Cass. pen. n. 47229/2009** ha ricordato che in applicazione dei principi sanciti dall'articolo 6, paragrafi 1 e 3, della Convenzione così come interpretati dalla Corte dei diritti dell'uomo, la semplice assenza dell'imputato dai suoi luoghi di residenza non integra una circostanza idonea a dimostrare che il medesimo fosse a conoscenza del processo a suo carico, così che la sua latitanza possa attribuirsi alla sua volontà di celarsi alla giustizia o di rinunciare in modo inequivocabile al suo diritto di essere presente in udienza.

1.2.7 Diritto alla difesa effettiva

Sul tema dell'assistenza tecnica e del diritto ad una difesa effettiva dell'imputato **Cass. pen. n. 35149/2009** ha ritenuto che, secondo i principi contenuti nella CEDU (in particolare, art. 6), il giudice nazionale ha il dovere di restaurare i diritti processuali fondamentali dell'imputato quando si siano manifestate e siano state segnalate delle carenze difensive; nella specie tale "carenza difensiva" era consistita nel non aver presentato (nonostante a ciò sollecitato più volte dall'assistito) ricorso in appello, per ignoranza della norma processuale in tema di decorrenza dei termini ex art. 585 comma 2, lettera c) c.p.p., con conseguente decadenza dall'impugnazione. Una tale gravissima conseguenza secondo la Corte non può farsi ricadere sulla parte assistita, poiché essa non è ascrivibile ad una semplice incuria o negligenza professionale ma, piuttosto, ad una marchiana ignoranza di legge del difensore iscritto all'albo e che aveva accettato il patrocinio, non prevedibile da parte dell'assistito; tale situazione, pertanto, può integrare un'ipotesi di caso fortuito o di forza maggiore che consente la restituzione in termini per la proposizione dell'atto di appello ai sensi del primo comma dell'articolo 175 c.p.p..

Sul diritto alla conoscenza dell'accusa **Cass. pen. n. 3710/2009** ha precisato che per aversi violazione del principio della correlazione fra accusa e sentenza - che è espressione della necessità ribadita dall'articolo 6 paragrafo 3, lett.a) della CEDU di garantire in un processo "giusto" il contraddittorio sul contenuto dell'accusa - occorre una sostanziale immutazione del fatto contestato, nel senso che il complesso di accusa formalmente portato a conoscenza dell'imputato abbia subito una tale trasformazione, sostituzione o variazione da incidere concretamente sul diritto di difesa comportando un'effettiva menomazione della stessa; si segnala, inoltre, la **Cass. pen. n. 40603/2009** che ha precisato che la sentenza, alla quale va parificato il decreto penale di condanna, non è compresa nella categoria degli atti rispetto ai quali la legge processuale assicura all'imputato straniero che non conosca la lingua italiana, il diritto alla nomina di un interprete per la traduzione nella lingua a lui conosciuta: tale diritto è infatti riconosciuto solo per gli atti cui lo straniero partecipi direttamente.

1.2.8 Diritto dell'imputato o del difensore di esaminare i testimoni a carico

In particolare sul diritto dell'imputato o del difensore di esaminare i testimoni a carico la **Cass. pen. n. 44158/2009**, in applicazione della giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo, alla luce della quale l'assenza di contraddittorio è incompatibile con la Convenzione solo nell'ipotesi in cui le dichiarazioni della persona alla quale l'imputato o il difensore non hanno potuto porre domande costituiscano la base esclusiva della condanna o contribuiscano in maniera determinante ad essa, ha ritenuto che in tema di lettura delle dichiarazioni prebattimentali per sopravvenuta impossibilità di ripetizione, ai sensi dell'art. 512 c.p.p., esse non possano costituire il fondamento esclusivo o determinante dell'affermazione di colpevolezza quando la ragione che ha reso impossibile la ripetizione dell'esame consiste nella libera scelta del dichiarante di sottrarsi al contraddittorio.

1.2.9 Diritto alla libertà e alla sicurezza e diritto della persona arrestata o detenuta a comparire al più presto davanti al giudice

Si segnala la **Cass. pen. n. 18190/2009** che sul motivo di censura concernente il presunto contrasto della previsione di diritto interno riguardante la non necessità dell'interrogatorio di garanzia quando la misura venga emessa o eseguita dopo la sentenza di condanna di primo grado e la disposizione di cui all'articolo 5, par. 3, della CEDU, ha ritenuto che tale contrasto non sussista poiché il diritto di cui a quest'ultima disposizione va collegato alle condizioni indicate nel paragrafo 1 c) dello stesso articolo 5, fra le quali vi è il fondato motivo di ritenere che l'arrestato abbia commesso un reato o si ha motivo di credere che è necessario impedire che commetta un reato; ne consegue che tale condizione nella specie non sussiste, atteso che non può essere semplicemente sospettata di aver commesso un reato una persona già giudicata colpevole perché condannata in primo grado.

1.2.10 Ingiusta detenzione

In tema di riparazione per l'ingiusta detenzione è intervenuta **Cass. pen. n. 35689/2009** sancendo che non si pone in contrasto con l'articolo 5, paragrafo 5, della CEDU la previsione dell'articolo 314 c.p.p. che esclude dall'equa riparazione colui che abbia dato causa, per colpa grave, alla custodia cautelare subita, posto che l'indennizzo spetta secondo la Convenzione solo a colui che sia stato vittima di una detenzione in violazione dell'articolo 5 citato.

1.2.11 Tutela del diritto di proprietà

Nella sua giurisprudenza successiva alle sentenze nel caso *Sud Fondi s.r.l. ed altri*, la Cassazione penale, nelle sentenze **n. 42178/2009**, **n. 36844/2009**, **n. 17865/2009** e **n. 17866/2009**, ha adeguato la sua giurisprudenza ai principi contenuti nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 agosto 2007 e del 20 gennaio 2009 e pertanto ha stabilito che il terzo acquirente di un immobile abusivamente lottizzato, pur partecipando materialmente con il proprio atto di acquisto al reato di lottizzazione abusiva, non può essere assoggettato alla confisca prevista dall'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, se non quando tale partecipazione sia accompagnata da un elemento soggettivo costituito da una condotta almeno colposa in ordine al carattere abusivo della lottizzazione negoziale e/o materiale; nella sentenza **n. 36844/2009** la Corte ha altresì precisato che la confisca nel nostro ordinamento, pur essendo prevista da una norma penale, ha natura di sanzione amministrativa e non di misura di sicurezza patrimoniale e ad essa si applicano le previsioni di cui all'articolo 7 della CEDU; **Cass. pen. n. 48925/2009**, **n. 48924/2009** e **n. 39322/2009** hanno sancito l'inapplicabilità dei principi della sentenza "*Sud Fondi*" al sequestro ed all'ordine di demolizione, stabilendo che l'esecuzione di un sequestro o di un ordine di demolizione di un immobile abusivamente realizzato non è preclusa dall'intervenuta cessione a terzi del medesimo, operando tanto il sequestro che l'ordine di demolizione nei confronti di chiunque ha la disponibilità di un manufatto che continui ad arrecare un pregiudizio al territorio; tale principio secondo la Corte è conforme alle norme CEDU come interpretate nella sentenza *Sud Fondi* atteso che tale sentenza ha avuto ad oggetto una misura, la confisca, che ha carattere esclusivamente o prevalentemente sanzionatorio e non meramente ripristinatorio come è l'ordine di demolizione; ne consegue che l'ordine di demolizione non può considerarsi una pena ai sensi dell'articolo 7 della CEDU e si giustifica in relazione allo scopo perseguito, ossia quello di assicurare un'ordinata programmazione e gestione degli interventi edilizi. Si se-

gnalano, inoltre, **Cass. pen. nn. 39078/2009, n. 21188/2009, n. 17865/2009, n. 17866/2009 e n. 20243/2009** che hanno ritenuto che per poter applicare la confisca non è necessario che il soggetto proprietario della *res* sia stato previamente condannato, in quanto la confisca ben può essere disposta allorquando sia stata accertata la sussistenza del reato di lottizzazione abusiva nei suoi elementi costitutivi (oggettivo e soggettivo, quest'ultimo da accertarsi nei confronti di colui sul cui patrimonio la misura va ad incidere, quanto meno sotto il profilo della colpa), anche se poi per una causa diversa, come ad esempio l'intervenuto decorso della prescrizione, non si pervenga alla condanna del suo autore ed all'irrogazione della pena.

1.2.12 Principio di legalità della pena

L'articolo 7 della CEDU è stato preso in considerazione, con riferimento alle misure cautelari, da **Cass. pen. n. 41107/2009** che ha affermato che la disciplina delle misure cautelari in corso di giudizio non attiene al trattamento sanzionatorio ma a misure urgenti e provvisorie che hanno la finalità di prevenire rischi per il corretto svolgimento delle indagini, oppure rischi di reiterazione di condotte illecite; ne consegue che a dette misure non è estensibile quanto ritenuto dalla Corte dei diritti dell'uomo solo in relazione alla "pena" e, in particolare, il principio di non retroattività della norma più sfavorevole, ovvero il divieto di applicare con la condanna un trattamento sanzionatorio più grave di quello previsto al momento della commissione del reato contestato. In materia di misure di sicurezza patrimoniali **Cass. pen. n. 27478/2009, n. 8404/2009 e n. 9986/2009**, premesso che la confisca obbligatoria del veicolo prevista dall'art. 4 della legge n. 125 del 2008 ha natura di misura di sicurezza patrimoniale, fondata sulla pericolosità derivante dalla perdurante disponibilità di una cosa utilizzata per commettere il reato, e finalità preventive e non punitive, hanno escluso l'applicabilità ad essa del principio dell'irretroattività, operante solo nei confronti delle norme incriminatrici, secondo le previsioni di diritto interno (articoli 2 c.p. e 25, comma 2, Cost.) e della Convenzione (articolo 7) e non anche rispetto alle misure di sicurezza. Si segnala, inoltre, **Cass. pen. n. 12453/2009** che afferma che anche in assenza di una norma specifica per il processo di esecuzione, in applicazione dell'articolo 25, comma 2, della Cost. e dell'articolo 7 della CEDU, va ritenuta la possibilità di correggere anche in sede esecutiva una sentenza divenuta irrevocabile che contenga l'irrogazione di una pena illegale, trattandosi di un errore macroscopico non giustificabile.

1.2.13 Divieto di trattamenti degradanti e diritto alla *privacy*

La garanzia protettiva offerta dagli articoli 3 ed 8 della CEDU è alla base della sentenza (n. 49988/2009) con la quale la Corte suprema di cassazione ha stabilito che il controllo a mezzo video-sorveglianza disposto sull'intero arco della giornata, fino a ricomprendersi quello relativo ai momenti in cui il detenuto utilizza la *toilette*, si pone in contrasto con gli artt. 3 ed 8 della CEDU; una limitazione così incisiva dei diritti del detenuto può avvenire infatti solo in presenza del c.d. *favor custodiae* che può intervenire, ad esempio, quando vi è ragionevole pericolo di atti di autolesionismo e quindi di evenienze che la p.a. deve contrastare nell'interesse del detenuto.

2. LA GIURISPRUDENZA COMUNITARIA

Il Tribunale e la Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno fatto riferimento ai diritti fondamentali dell'uomo quali sanciti dalla CEDU ed interpretati dalla Corte di Strasburgo nelle decisioni assunte in materia di iscrizione dei presunti terroristi nelle *black list* e del congelamento dei loro beni e delle loro risorse finanziarie. Sul punto, come è noto, la Corte di Giustizia nella sentenza della Grande Sezione

3 settembre 2008, cause 402/05 P e 415/05 P, *Kadi e Yusuf c. Consiglio*, in riforma delle sentenze di primo grado, aveva statuito che: “*Il giudice comunitario è tenuto, in conformità alle competenze a lui attribuite dal trattato CE, a garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti comunitari con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, ivi inclusi gli atti che mirano ad attuare risoluzioni adottate dal consiglio di sicurezza in base al capitolo VII della carta delle Nazioni Unite, benché tale controllo abbia ad oggetto l’atto comunitario volto ad attuare la risoluzione internazionale in questione, e non quest’ultima in quanto tale, e debba essere svolto tenendo in considerazione gli obblighi pertinenti che derivano alla Comunità dalla carta delle Nazioni Unite relativamente a tale attuazione*”. In particolare:

- il **Tribunale** si è uniformato alla posizione della Corte di Giustizia nelle **sentenze 11 giugno 2009, in causa 318/01, Omar Mohammad Othman c. Consiglio UE**, [che ha così giustificato la sua decisione di annullamento dei regolamenti adottati per il congelamento dei beni del ricorrente in esecuzione di risoluzioni del Comitato per le sanzioni sulle seguenti ragioni: “...il Consiglio non ha comunicato al ricorrente gli elementi assunti a suo carico per fondare le misure restrittive imposte nei suoi confronti, né gli ha concesso il diritto di prenderne conoscenza entro un termine ragionevole dopo l’adozione di tali misure, il ricorrente non era in grado di far conoscere utilmente il suo punto di vista in proposito. Pertanto, i diritti della difesa del ricorrente, in particolare quello al contraddittorio, non sono stati rispettati...il ricorrente non ha potuto difendere i suoi diritti in condizioni soddisfacenti dinanzi al giudice comunitario neppure con riferimento a tali elementi, cosicché deve del pari rilevarsi una violazione del citato diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo... nell’ambito del presente ricorso, non è stato posto rimedio a tale violazione, dal momento che il Consiglio non ha fatto valere alcun elemento a tal fine... nelle circostanze del caso in esame, l’applicazione al ricorrente delle misure restrittive derivanti dal regolamento controverso, per effetto della sua inclusione nell’elenco di cui al suo allegato I, costituisce una restrizione ingiustificata del suo diritto di proprietà...”] e **30 settembre 2009, in causa T-341/07, Sison c. Consiglio** [ove ha precisato che: “...se è vero che il Tribunale riconosce al Consiglio un margine discrezionale in materia, ciò non implica che esso debba astenersi dal controllare l’interpretazione dei dati rilevanti fornita da tale istituzione (v. sentenze PMOI I, punto 138, e PMOI II, punto 55). Infatti, il giudice comunitario è tenuto, in particolare, non solo a verificare l’esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza, ma altresì ad accertare se tali elementi costituiscano l’insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare la situazione e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte. Tuttavia, nell’ambito di tale controllo, egli non è tenuto a sostituire la propria valutazione d’opportunità a quella del Consiglio”];

- la **Corte di Giustizia** ha confermato la sua giurisprudenza con la sentenza **3 dicembre 2009, in cause riunite C-399/06 P e C-103/06 P**, che ha annullato le sentenze del Tribunale di primo grado 12 luglio 2006, in causa T-253/02, *Chafiq Ayadi c. Consiglio*, e in causa T-49/04, *Faraj Hassan c. Consiglio*, quindi annullando i regolamenti impugnati, con espresso richiamo alle ragioni della sentenza *Kadi* (disattese dal Tribunale che aveva insistito sull’operatività del solo *jus cogens*).

Ricordiamo, infine, che la **Corte di Giustizia** nell’**ordinanza 26 marzo 2009, in causa C-535/08**, citata nella Relazione sull’anno 2008, si è ritenuta incompetente a decidere direttamente su censure di violazioni dei diritti dell’uomo che non siano connesse a consequenziali violazioni di normative comunitarie; questa posizione può ritenersi ormai superata dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e del suo art. 6.

ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

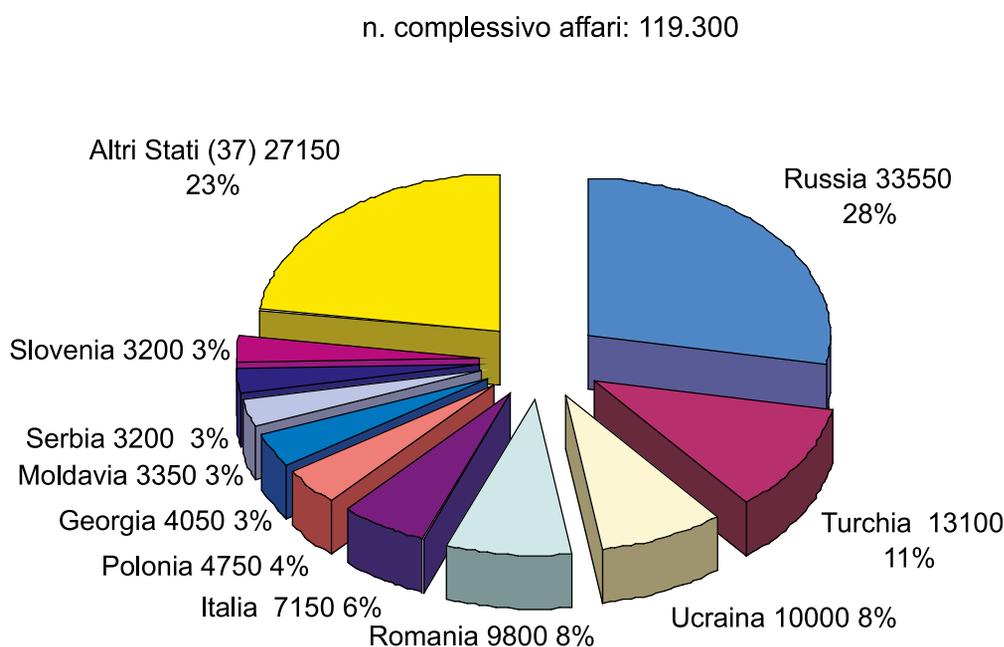
II ANALISI DEL CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

1. ANDAMENTO DEL CONTENZIOSO EUROPEO

L'andamento generale del contenzioso dinanzi alla Corte europea, nell'anno 2009, risulta caratterizzato da un incremento significativo (+ 23% circa) dei casi pendenti (119.300 rispetto ai 97.300 del 2008).

AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI AL 31/12/2009
CONFRONTO TRA I PRINCIPALI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI RICORSI

Figura 1



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Nel 2009, inoltre, 57.100 nuovi casi sono stati attribuiti ad una formazione giudiziaria incaricata di procedere al loro esame (ci si riferisce sia alle composizioni giudiziarie previste dall'art. 27 della Convenzione, quali Comitati, Camere e Grande Camera, sia a quelle introdotte provvisoriamente con il Protocollo 14 bis e cioè giudice unico e comitato di tre giudici), con un aumento di circa il 15% rispetto al dato del 2008, rappresentato da 49.900 casi.

Nell'ambito del numero globale, ben 42.700 casi sono stati identificati come rientranti nella competenza del giudice unico o del comitato di tre giudici, normalmente chiamati a dichiarare l'irricevibilità dei ricorsi.

Quanto ai ricorsi non manifestamente irricevibili e che, in quanto tali, vengono comunicati ai governi perché si difendano in relazione alle doglianze del ricorrente, tale dato ammonta, nel 2009, a 6.197 ricorsi (40% in più rispetto al 2008).

Sempre nel 2009, 35.460 ricorsi sono stati oggetto di una pronunzia giudiziaria (con un incremento di circa l'11% rispetto al 2008), di cui 33.065 ricorsi sono stati dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo (con un incremento di circa il 10% rispetto al 2008), mentre le sentenze pronunziate ammontano a 2.395 (circa il 27% in più rispetto al 2008).

RAPPORTO TRA I RICORSI ASSEGNATI E LE DECISIONI ASSUNTE
VARIAZIONE PERCENTUALE NEL PERIODO 2008-2009

Figura 2

Descrizione	2009	2008	+/-
Ricorsi assegnati ad un organo giudicante	57.100	49.900	14,4%
Ricorsi comunicati ai governi	4.416	6.197	40,33%
Ricorsi decisi in via giudiziale	35.460	32.044	10,7%
con sentenza definitiva	2.395	1.881	27,3%
con decisione (inammissibilità o radiazione)	33.065	30.163	9,6%

Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Quanto alle richieste, rivolte alla Corte, di adozione di una misura provvisoria ex articolo 39 del Regolamento, esse sono state 2.399 (-25% rispetto al 2008). Inoltre 654 misure provvisorie sono state concesse (-12% rispetto al 2008), mentre 1.406 sono state le richieste rigettate (22% in più rispetto al 2008).

Questi dati confermano, anche per il 2009, l'andamento crescente del carico di lavoro della Corte europea.

L'ampliamento del numero dei ricorsi ha avuto l'effetto - come sostiene lo stesso Presidente della Corte europea nella presentazione del Rapporto annuale 2009 - di lasciare un deficit persistente. Il pres. Costa ha evidenziato nel Rapporto come il numero delle sentenze resti "*beaucoup trop*" inferiore a quello dei nuovi ricorsi (*au cours de l'année 2008, quelque 1 900 requêtes ont donné lieu à des arrêts, et il y a eu 30 200 décisions, mais près de 50 000 nouveaux recours*) e come ciò alimenti la crescita del *gap* a livelli non più sostenibili per il buon funzionamento della Corte; inoltre, ha sottolineato Costa, "*le nombre d'affaires pendantes (97 000 à la fin de 2008) ne cesse d'augmenter, entraînant un retard croissant dans le traitement des requêtes, alors que la Cour devrait naturellement entendre la cause de chacun dans un «délai raisonnable», au sens de l'article 6 de la Convention.*"

Vari ed importanti sono i fattori che, secondo l'analisi del Presidente Costa, alimentano una tale crescita di contenzioso: certamente, una maggiore e più diffusa conoscenza del sistema di tutela dei diritti umani garantito dalla Corte ma, anche, e non meno, un nuovo contesto sociale sviluppatosi negli ultimi decenni all'interno dei paesi aderenti al Consiglio d'Europa; fenomeni in aumento, come la criminalità (organizzata e non), il terrorismo, i traffici illeciti di ogni tipo, l'afflusso di immigrati clandestini (sebbene motivato da ragioni di miseria e disperazione), pesano sulla politica dei paesi membri e portano ad una contrazione dell'ordine, della sicurezza e dei diritti umani in genere; la natura dei diritti è diventata, inoltre, più complessa.

Fin dalla fine del 2008, il Presidente della Corte aveva attirato l'attenzione sulla situazione estremamente grave che la Corte stava attraversando ed aveva delineato un metodo possibile per uscire dalla situazione di blocco del meccanismo di controllo previsto dalla Convenzione, prevedendo l'eventualità di anticipare l'applicazione delle disposizioni procedurali contenute nel Protocollo 14, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, per emendare talune parti della Convenzione e consentire la migliore realizzazione del ruolo prioritario assunto dalla Corte nella protezione dei diritti fondamentali dell'individuo.

La via individuata dal Presidente Costa è stata condivisa dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che ha scelto di concludere un nuovo accordo (Protocollo 14-bis) nella 119^a sessione ministeriale tenutasi a Madrid il 12 maggio 2009 per l'applicazione immediata della procedura del giudice unico e dei nuovi poteri del comitato dei tre giudici, come previsti nel Protocollo 14, unicamente nei confronti dei Paesi che lo avevano accolto, sia attraverso la ratifica del Protocollo 14 bis (entrato in vigore il 1^o ottobre 2009), sia dichiarando di accettarne l'applicazione provvisoria.

La fine del 2009 ha registrato pertanto l'applicazione temporanea delle nuove regole nei confronti dei 18 Paesi aderenti a questa serie di procedure transitorie e i risultati sono stati confortanti sul piano dello snellimento delle procedure.

La Corte, infatti, ha adottato nei primi quattro mesi del 2010 più di 2.200 decisioni con la procedura del giudice unico e le prime sentenze derivate dai comitati di tre giudici sono state adottate il 1^o dicembre.

2. LA POSIZIONE ITALIANA

2.1 L'andamento del contenzioso nei confronti dell'Italia

Il numero globale di ricorsi pendenti contro l'Italia ammonta, nel 2009, a 7.150, dato che rappresenta il 6,0% del totale dei ricorsi riguardanti tutti i 47 Paesi aderenti alla Convenzione.

I ricorsi comunicati al Governo italiano, perché si difendesse in relazione alle doglianze del ricorrente, sono stati ben 757, contro i 63 del 2008. Il consistente aumento è dovuto, in larga misura, ai casi seriali di ritardato pagamento delle indennità liquidate dalle corti d'appello ai sensi della legge Pinto.

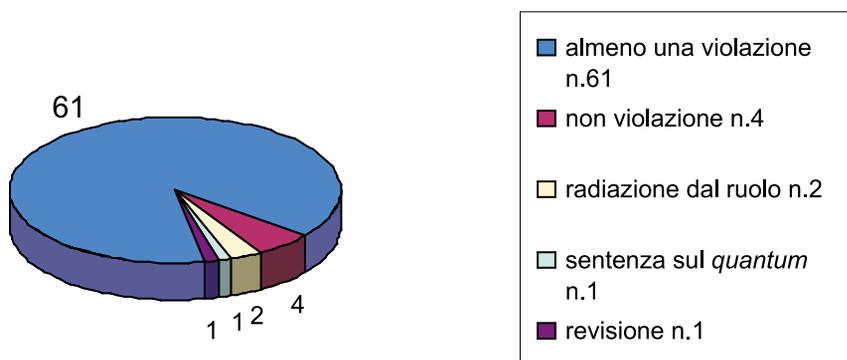
Sempre con riferimento alla situazione italiana, nel 2009, i ricorsi sottoposti all'esame di una formazione giudiziaria, sono stati 3.624 (erano 1.824 del 2008); i ricorsi dichiarati irricevibili o radiati dal ruolo sono stati 584 (erano 458 nel 2008); le sentenze emesse nei confronti dell'Italia, nell'anno 2009, sono state 69 (erano 82 nel 2008), con un'incidenza del 4,2% rispetto al dato globale delle sentenze pronunciate nei riguardi dei 47 Paesi membri del Consiglio d'Europa, che ammonta a 1627.

Delle 69 sentenze di condanna, 61 hanno accertato almeno una violazione della Convenzione, 4 sentenze hanno constatato la non violazione⁶, 2 sentenze hanno disposto la cancellazione dal ruolo per intervenuto regolamento amichevole, 1 sentenza ha disposto correzione formale e 1 sentenza ha stabilito solo il *quantum* risarcitorio.

La tipologia delle sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia è rappresentata nel grafico che segue.

⁶ Il dato comprende anche la sentenza sul caso *Vrioni c. Albania e Italia*, nella quale la Corte ha ritenuto di non dover pronunciarsi nei confronti dell'Italia per incompatibilità *ratione personae*.

Figura 3



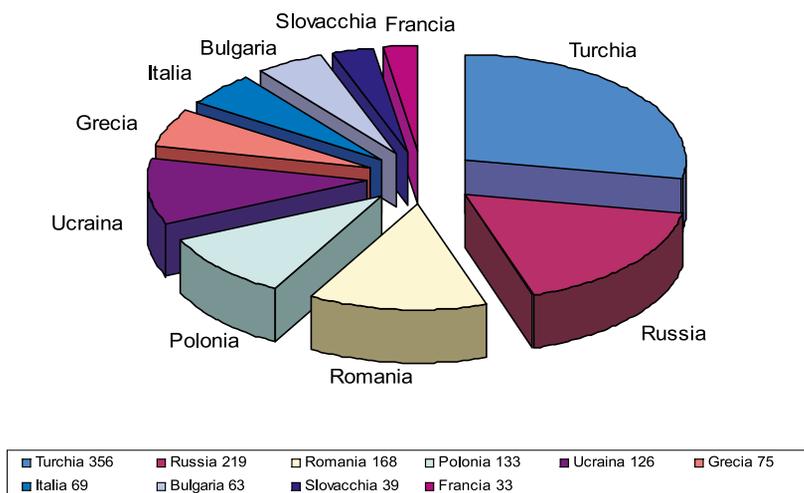
Fonte ed elaborazione grafica: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Per quanto riguarda il dato complessivo delle pronunce, l'Italia si colloca, nel 2009, al 7° posto nella graduatoria dei Paesi membri per maggior numero di sentenze emesse, alle spalle della Grecia (75), Ucraina (126), Polonia (133), Romania (168), Russia (219) e Turchia (356), registrando un lieve cambiamento rispetto alla classifica del 2008, dove ricopriva la 6ª posizione.

Interessante è notare come il rapporto tra sentenze di condanna e sentenze di non violazione si mantenga più o meno costante per tutti gli Stati membri, ad eccezione di cinque e cioè Francia (con 20 di condanna rispetto a 11 di non violazione), Germania (con un rapporto di 18 a 3), Spagna (con un rapporto di 11 a 6), Svizzera (il rapporto è di 5 a 2), Regno Unito (il rapporto è di 14 a 3). Con particolare riferimento all'Italia si rileva che circa il 12% dei casi di condanna è rappresentato da *leading cases*, mentre il restante 88% da casi ripetitivi, dato statistico che si mantiene costante negli anni, e ciò dimostra che l'Italia appare quasi esente da problematiche rilevanti di violazione di diritti umani e piuttosto caratterizzata da problemi generali legati a carenze delle strutture giudiziarie ed amministrative.

CONFRONTO TRA I PRIMI DIECI PAESI CON MAGGIOR NUMERO DI SENTENZE

Figura 4



Fonte: Corte europea dei diritti dell'uomo – Elaborazione Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso.

2.2 Analisi per tipologia di violazione

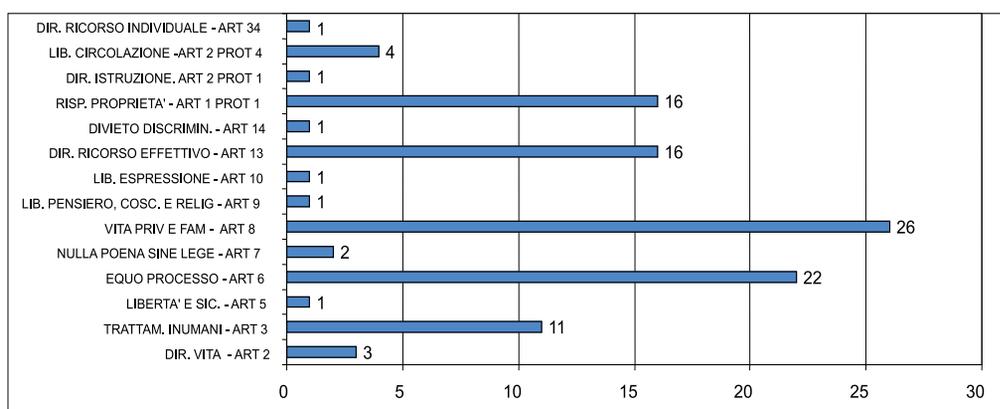
L'analisi delle sentenze di condanna dell'Italia, sotto il profilo della tipologia della violazione, mostra, nell'anno 2009, una significativa flessione delle infrazioni relative all'equo processo, con un decremento, rispetto al dato del 2008, pari a circa il 60%.

Con riferimento all'anno precedente, sono in aumento le violazioni in tema di rispetto della proprietà, di diritto ad un ricorso effettivo e di diritto al rispetto della vita privata e familiare.

Il grafico che segue evidenzia il numero di infrazioni accertate per ciascuna tipologia di violazione nell'ambito delle 61 pronunce di condanna.

ANALISI PER TIPOLOGIA DELLE VIOLAZIONI

Figura 5

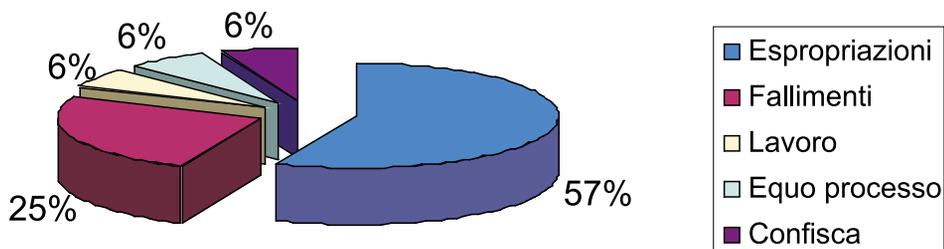


Fonte ed elaborazione grafica: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

Le pronunce per violazione dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dell'articolo 13 (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione sono essenzialmente riconducibili alle restrizioni derivanti da dichiarazioni di fallimento (abrogate nel 2006), o al controllo della corrispondenza dei detenuti sotto il vigore della vecchia legge (abrogata nel 2004). Quelle in materia di articolo 6 (diritto ad un equo processo), riguardano il profilo della non equità di procedure (con una vasta e variegata gamma di situazioni) o della violazione del diritto di accesso ad un tribunale. In tale ambito, risultano ridotti i casi legati all'eccessiva durata di procedimenti giudiziari, fatto, quest'ultimo, che ha inciso, come sopra accennato, nella diminuzione del numero di condanne riferite alla violazione dell'articolo 6.

Nella scomposizione del dato relativo alle 16 infrazioni riconosciute dalla Corte in tema di violazione dell'articolo 1, Protocollo 1 (diritto al rispetto della proprietà), prevale la fattispecie dei casi di espropriazione per occupazione acquisitiva, sebbene emerga, nel dato generale, l'incidenza significativa degli affari riguardanti la materia dei fallimenti (figura n. 6).

Figura 6

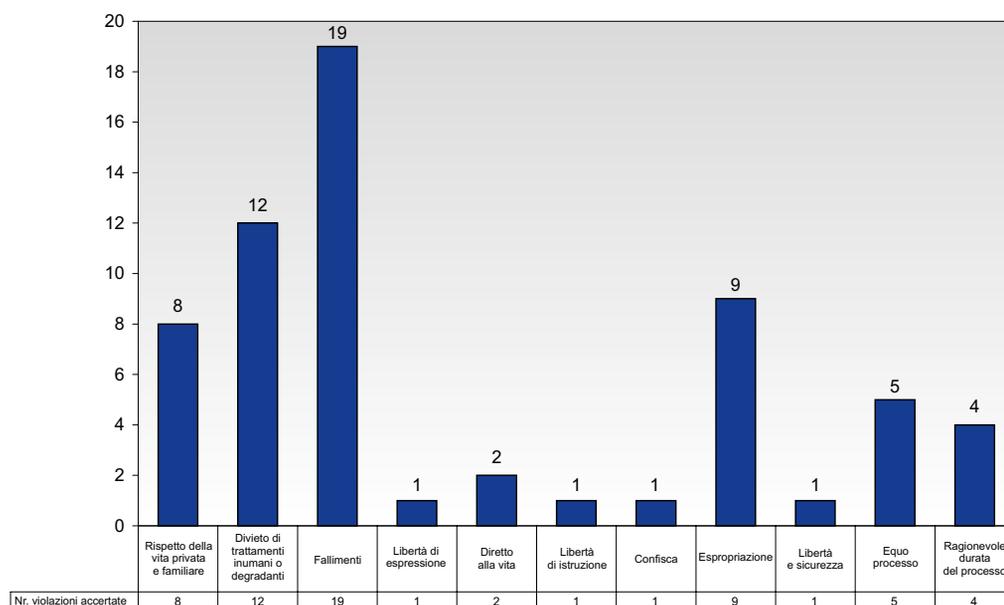


Fonte ed elaborazione grafica: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

In tema di violazione dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti), la condanna ha riguardato prevalentemente i casi relativi all'espulsione di terroristi a rischio di tortura o di maltrattamenti nel loro paese di origine e, in parte minore, alle condizioni detentive di pregiudicati, collegate al sovraffollamento delle carceri.

ANALISI PER MATERIA DELLE SENTENZE 2009

Figura 7



Fonte ed elaborazione grafica: Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento affari giuridici e legislativi – Ufficio contenzioso

2.3 Le sentenze di condanna

2.3.1 Le pronunce della Grande Camera

Nel corso del 2009, sono state pronunciate nei confronti dell'Italia 3 sentenze in composizione di Grande Camera ed hanno riguardato i casi *Scoppola* (ricorso n. 10249/03), *Enea* (ricorso n. 74912/01) e *Guiso Gallisay* (ricorso n. 58858/00).

I primi due casi sono stati deferiti alla Grande Camera da sezioni semplici della Corte, ai sensi dell'art. 30 della Convenzione, dopo che il collegio di cinque giudici, incaricato di esaminare le richieste di rinvio di casi alla Grande Camera ai sensi dell'art. 43 della Convenzione, aveva rigettato più volte analoghe richieste formulate dal Governo italiano in numerosi casi simili precedenti, malgrado si trattasse di questioni importanti di interpretazione generale di principi convenzionali e nonostante fossero in gioco liquidazioni di somme a titolo di equa soddisfazione di importo notevole; le regole convenzionali in materia non hanno consentito allo Stato di impugnare sentenze della Corte, poi rivelatesi errate. È interessante notare in proposito che, viceversa, risulta pronunciata dalla Corte, in composizione di Grande Camera, il 15 ottobre 2009, una sentenza nel caso *Micallef c. Malta*, che traeva origine dal gocciolamento di panni messi ad asciugare, caso definito dallo stesso presidente della Corte nella sua opinione dissenziente come banale questione di vicinato che si sarebbe dovuta rigettare come abusiva, a livello di comitato, e che è invece inopinatamente approdata addirittura in Grande Camera.

2.3.1.1 Il caso *Scoppola c. Italia*, in materia di applicazione della legge penale

Al centro del caso *Scoppola* vi era l'applicazione retroattiva delle nuove regole di determinazione della pena introdotte dal decreto legge n. 341 del 2000 per il giudizio abbreviato le quali, sostituendo la pena di trenta anni di reclusione con l'ergastolo senza isolamento diurno in caso di giudizio per reato punito con l'ergastolo abbinato all'isolamento, avevano deluso il legittimo affidamento che l'imputato aveva riposto su una riduzione di pena in sede di scelta del rito speciale (al momento della scelta, infatti, era prevista la riduzione della pena ad anni trenta di reclusione). Per la Corte tale applicazione retroattiva aveva violato l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione, sotto il profilo del diritto ad un processo equo, nonché l'articolo 7 della Convenzione, il quale non garantisce soltanto il principio di non retroattività delle leggi penali più severe ma impone l'obbligo di applicazione retroattiva delle disposizioni più favorevoli al reo: nell'ipotesi di successione di leggi penali nel tempo, pertanto, costituisce per la Corte violazione dell'art. 7 della Convenzione l'applicazione della pena più sfavorevole al reo.

Il dato che si rileva dalla sentenza è quindi che la Corte, con interpretazione estensiva, ha allargato il campo di applicazione dell'art. 7 della Convenzione anche alla retroattività della legge penale più favorevole; il testo dell'art. 7, infatti, prevede solo il divieto di applicare retroattivamente pene o misure di sicurezza più severe rispetto a quelle in vigore al momento di commissione del fatto; proprio su tale aspetto si era basata la difesa del Governo: al momento della commissione del fatto da parte del ricorrente, infatti, quest'ultimo non poteva aspirare al giudizio abbreviato e quindi ad ottenere la pena massima di trenta anni di reclusione. Il significato dato dalla Grande Camera al menzionato art. 7 va dunque al di là della prevista interpretazione letterale, imposta per i trattati dagli art. 31 e ss. della Convenzione di Vienna del 1969, come peraltro evidenziato anche nell'opinione dissenziente di sei giudici in calce alla sentenza.

Sotto il profilo delle misure individuali, necessarie a conformarsi alla sentenza ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, la Grande Camera aveva richiesto che la pena dell'ergastolo fosse sostituita con quella di trenta anni di reclusione (v. dispositivo punto 6a); a tale risultato l'autorità giudiziaria è concretamente pervenuta attraverso la procedura dell'incidente di esecuzione (art. 666 e ss. cpp).

2.3.1.2 Il caso *Enea c. Italia*, in materia di detenzione in regime di applicazione dell'art. 41 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354

La sentenza *Enea* appare innovativa rispetto alla precedente giurisprudenza della Corte soltanto su un punto, peraltro in senso favorevole al Governo; tale punto riguarda le decisioni dell'amministrazione penitenziaria in materia di assegnazione dei detenuti alle c.d. "aree riservate" o di sottoposizione dei detenuti al c.d. "elevato indice di vigilanza" ("circuito EIV"). Per tali misure, di competenza dell'Amministrazione penitenziaria e che non necessariamente si combinano con l'applicazione dell'art. 41 bis della legge n. 354 del 1975, la Corte ha stabilito che non occorre prevedere rimedi giurisdizionali; i giudici di Strasburgo, dunque, rompendo con una certa loro giurisprudenza (v. sentenza nel caso *Musumeci*), hanno giudicato conforme ai principi convenzionali l'attuale sistema italiano che non prevede la possibilità per un detenuto di impugnare la decisione del Ministero della giustizia o del direttore dell'istituto penitenziario avente ad oggetto la sua sottoposizione ad uno di tali regimi detentivi (va rammentato che la giurisprudenza della Cassazione aveva escluso tali provvedimenti – ritenuti di carattere squisitamente amministrativo e connotati da ampia discrezionalità organizzativa – dal novero di quelli sindacabili dalla magistratura di sorveglianza).

Per il resto la sentenza della Grande Camera conferma la precedente giurisprudenza della Corte, in particolare: a) conferma che la sottoposizione dei detenuti al regime del 41 bis o.p. non integra un trattamento inumano o degradante; b) conferma che la vecchia legge sulla sottoposizione a controllo della corrispondenza dei detenuti violava il principio del rispetto della vita privata e familiare, mentre la nuova legge entrata in vigore nel 2004, la n. 95 del 2004, è conforme a tale principio; c) conferma che il tempo eccessivo, impiegato dai tribunali di sorveglianza e dalla Cassazione per decidere sui ricorsi avverso la sottoposizione al regime del 41 bis, integra la violazione dell'art. 6 della Convenzione.

2.3.1.3 Il caso *Guiso Gallisay c. Italia*, in tema di criteri di calcolo dell'equa soddisfazione ex art. 41 della CEDU nei casi di espropriazione indiretta

La terza sentenza, emessa il 22 dicembre 2009 nel caso *Guiso Gallisay* (ricorso n. 58858/00) è di particolare importanza in quanto rappresenta un *revirement* della giurisprudenza europea sui parametri da utilizzare per la determinazione dell'equa soddisfazione da riconoscere in caso di espropriazione indiretta (od occupazione acquisitiva). In sostanza, fino a tale pronuncia, per la misura del risarcimento ed i criteri per calcolarlo, la Corte europea, richiamandosi ai precedenti *Papamichalopoulos ed altri c. Grecia* nonché *Carbonara e Ventura c. Italia*, aveva parlato di situazione particolarmente grave per il privato, colpito da uno spossessamento di fatto e senza alcuna possibilità di rimediarsi; la Corte tendeva, di conseguenza, a riconoscere al ricorrente il diritto a vedersi assegnata un'equa soddisfazione che, conformemente a quanto previsto da una apposita perizia, rifletteva: a) il valore attuale del bene espropriato; b) aumentato dal plus-valore apportato dall'esistenza dell'opera pubblica sul fondo in questione; c) oltre danni materiali e morali. Si trattava, dunque, di parametri particolarmente punitivi per lo Stato implicato nella procedura, nonché illogici, contraddittori ed iniqui, come la difesa italiana ha più volte sottolineato in numerosi precedenti. E ciò anche alla luce delle numerose diversità di fatto che differenziano i casi italiani di espropriazione indiretta - caratterizzati, tra l'altro, da una dichiarazione di pubblica utilità, da una sentenza interna che statuisce sul passaggio di proprietà e dalla corresponsione di un'indennità, sia pur ridotta - dal menzionato caso greco che, viceversa, riguardava un'ipotesi di sottrazione arbitraria e totalmente illecita del bene di un privato da parte dello Stato, non accompagnata da alcun indennizzo.

Con la sentenza della *Grande chambre* la Corte ha riconosciuto che la giurisprudenza *Papamichalopoulos* è fonte di numerose anomalie ed ha finalmente aderito alle tesi del Governo italiano, sul presupposto che il principio di sussidiarietà non potrebbe altrimenti funzionare. La Corte, in sostanza, si è allineata agli stessi criteri di compensazione utilizzati dal giudice nazionale nel sistema interno all'esito delle sentenze della Corte Costituzionale nn. 348 e 349 del 2007 e dell'entrata in vigore dell'articolo 2, commi 89-90 della legge 244 del 24 dicembre 2007 (legge finanziaria 2008), e cioè valore del bene al momento della sentenza nazionale che dichiara l'occupazione acquisitiva, più rivalutazione ed interessi, oltre ad eventuali altri danni collaterali, con la sola differenza che gli interessi devono, per la Corte europea, essere composti e non semplici; la Corte ha altresì statuito che la *situazione particolarmente grave per il privato, colpito da uno spossessamento di fatto e senza alcuna possibilità di rimediarsi* può avere rilevanza solo in occasione della quantificazione del danno morale, come era stato rilevato dalla difesa del Governo italiano.

L'effetto, sul piano pratico, appare evidente dal momento che la somma liquidata dalla Corte a titolo di danno materiale, nel caso di specie, risulta pari a circa il 10% soltanto di quanto richiesto dal ricorrente alla luce dei parametri precedentemente in vigore.

Il nuovo orientamento della Corte – che allinea i parametri risarcitori europei a quelli applicati alla procedura nazionale – dovrebbe in futuro permettere un corretto svolgersi del principio di sussidiarietà, che vede il giudice interno come il primo tutore dei diritti umani nel suo Paese. Tale allineamento permetterà altresì in futuro alla Corte di Strasburgo sia di dichiarare l'irricevibilità in quei casi in cui le procedure nazionali di risarcimento siano ancora pendenti sia di sviluppare delle buone prassi dirette a definire i ricorsi, in cui le procedure nazionali si siano già esaurite sotto il vigore della vecchia normativa, tramite offerte unilaterali e regolamenti amichevoli che ne permettano la radiazione dal ruolo ai sensi, rispettivamente, degli articoli. 37 e 39 della Convenzione.

2.3.2 Le altre sentenze pronunciate nei confronti dell'Italia

2.3.2.1 In materia di diritto alla vita

Il caso *Giuliani e Gaggio c. Italia* – Sentenza 25 agosto 2009

I fatti all'origine della sentenza riguardano i tragici eventi nel luglio 2001, nel corso del G8 di Genova, culminati con la morte di Carlo Giuliani all'esito di un violento scontro con le forze dell'ordine. Come si ricorderà, il procedimento penale aperto nei confronti dei due carabinieri che avevano rispettivamente esploso dei colpi d'arma da fuoco ed investito il giovane Giuliani, fu archiviato dall'autorità giudiziaria, non avendo le indagini evidenziato responsabilità di ordine penale a carico di alcuno. Tale esito aveva indotto i familiari del Giuliani ad inoltrare un ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, asserendo la violazione di numerosi principi della Convenzione dei diritti umani. A seguito di udienza pubblica svoltasi in data 5 dicembre 2006, la Corte aveva emesso una decisione, in data 6 febbraio 2007, con la quale rigettava le eccezioni preliminari sollevate dal Governo sul mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, dichiarava ricevibile il ricorso e si riservava di decidere ulteriormente sul merito. Con la sentenza nel merito del 25 agosto 2009 la quarta sezione della Corte Europea ha poi deciso quanto segue:

1) quanto ai due obblighi sostanziali discendenti dall'art. 2 della Convenzione (diritto alla vita), ha escluso qualsiasi violazione da parte del nostro Paese; in particolare, ha escluso che si fosse verificato un uso eccessivo della forza ed ha altresì stabilito che l'operazione di polizia fu pianificata, organizzata e condotta in modo tale da ridurre al minimo il rischio di incidenti mortali;

2) la Corte ha inoltre escluso anche la violazione dell'art. 3 della Convenzione (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti), statuendo che, in quei tragici frangenti, non vi fu alcuna intenzione, da parte delle forze di polizia, di arrecare dolori o sofferenze;

3) i giudici di Strasburgo hanno anche ritenuto, contrariamente a quanto sostenuto dalla famiglia Giuliani, che il Governo Italiano avesse pienamente collaborato con la Corte Europea, consentendole di esaminare appropriatamente il caso ed escludendo così qualsiasi violazione dell'articolo 38 della Convenzione (il quale impone agli Stati contraenti di fornire tutte le informazioni richieste dai giudici di Strasburgo e necessarie ad istruire un caso);

4) la Corte ha constatato soltanto (e di stretta misura, quattro voti contro tre) la violazione dell'obbligo procedurale discendente dall'art. 2 della Convenzione (obbligo di condurre un'inchiesta penale efficace). A proposito della fase delle indagini preliminari, infatti, i giudici di Strasburgo hanno criticato le lacune dell'esame autoptico e la circostanza di aver disposto la restituzione del corpo, subito dopo cremato, prima di conoscere i risultati dell'autopsia. La sentenza rileva anche il mancato allargamento delle indagini ai vertici delle forze dell'ordine cui era stata affidata la gestione delle operazioni di ordine pubblico. Le opinioni dissenzienti di tre giudici, allegare alla sentenza, contengono articolate critiche alla conclusione cui è giunta la Corte a stretta maggioranza.

Il Governo italiano ha chiesto il riesame della sentenza dinanzi alla Grande Camera. L'udienza di discussione è fissata per il 29 settembre 2010.

Il caso *G.N. e altri c. Italia* – Sentenza 1° dicembre 2009

Alcuni pazienti affetti da talassemia erano stati contagiati da sangue infetto loro trasfuso. Di essi, una parte aveva contratto il virus dell'immunodeficienza, un'altra l'epatite C. Tutti, tranne uno, erano deceduti. L'unica sopravvissuta e gli eredi dei pazienti deceduti avevano chiesto ed ottenuto dal Ministero della sanità l'indennizzo previsto dalla legge n. 210 del 1992 per le persone contagiate dal virus dell'HIV o dall'epatite in seguito a trasfusione di sangue. Successivamente, altre persone che avevano parimenti contratto tali virus a causa di trasfusioni di sangue infetto, avevano citato il Ministero della sanità al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti. Il giudizio cosiddetto "Emo Uno", nel corso del quale intervennero anche i ricorrenti, si era concluso con la conferma da parte della Corte suprema di cassazione della decisione della corte d'appello di respingere le domande risarcitorie. Tuttavia, nelle more del giudizio, il Ministero della sanità aveva concluso con le persone affette da emofilia degli accordi transattivi, dai quali erano rimasti esclusi i ricorrenti. Questi, avevano quindi promosso ricorso davanti alla Corte europea con il quale, invocando la violazione degli artt. 2, 8, 3, 6 par. 1, e 14 della Convenzione (rispettivamente: diritto alla vita, rispetto della vita privata e familiare, divieto di trattamenti disumani o degradanti, diritto ad un processo equo, divieto di discriminazioni), lamentavano la mancata esecuzione da parte del Servizio sanitario nazionale dei controlli necessari per prevenire le infezioni, le sofferenze psicologiche procurate dal contagio, nonché l'eccessiva durata del processo e il trattamento discriminatorio subito rispetto ad altre categorie di contagiati.

La Corte ha dichiarato non sussistente la violazione dell'art. 2 della CEDU, relativo al diritto alla vita, sotto il profilo della causazione diretta della morte dei cittadini interessati, non ravvisando omissioni di controlli da parte del Ministero della sanità. Essa ha invece constatato la violazione degli obblighi procedurali discendenti dall'art. 2, avendo rilevato che - sebbene il sistema giudiziario italiano avesse offerto ai ricorrenti strumenti di tutela giurisdizionale rispondenti sul piano teorico ai requisiti prescritti dall'art. 2 - sul piano pratico detti strumenti si sono rivelati del

tutto inidonei ed inefficaci. Infatti, i giudizi volti all'accertamento delle responsabilità non avevano dato esiti tempestivi e soddisfacenti, avendo il processo maturato enormi ritardi, tali da superare la ragionevole durata.

La Corte ha altresì constatato la violazione dell'art. 14, in combinato disposto con l'art. 2 della CEDU, riconoscendo che i ricorrenti affetti da talassemia avevano subito un trattamento discriminatorio rispetto agli emofiliaci che, invece, avevano potuto beneficiare dell'accordo transattivo proposto dal Ministero della sanità. Infine, ai sensi dell'art. 41 della CEDU, la Corte ha riconosciuto a ciascun ricorrente la somma di € 39.000,00 a titolo di danno morale, oltre alla somma di € 8.000,00 per oneri e spese, riservandosi invece sull'istanza di risarcimento del danno materiale.

Allo scopo di evitare una pronuncia della Corte sul *quantum*, sono in atto iniziative per chiudere la controversia con regolamento amichevole, sulla base dei parametri risarcitori seguiti dal Ministero della sanità in occasione della transazione riguardante gli emofiliaci.

Il caso *Maiorano e altri c. Italia* – Sentenza 15 dicembre 2009

All'origine della causa vi era un ricorso presentato dai parenti delle vittime assassinate da soggetto già condannato per omicidio ed altri gravi reati, mentre era detenuto in regime di semilibertà.

I ricorrenti sostenevano che la decisione delle autorità italiane di ammettere il condannato alla semilibertà era stata adottata senza quella prudenza che nel caso di specie era indispensabile ed in violazione degli artt. 2, 5, 6 ed 8 della CEDU, relativi, rispettivamente, al diritto alla vita, al diritto alla libertà ed alla sicurezza, al diritto ad un processo equo ed al diritto al rispetto della vita privata e familiare.

La Corte ha ravvisato la violazione dell'articolo 2 della Convenzione sotto il profilo sostanziale e procedurale.

Viene affermato, innanzi tutto, che il primo comma dell'art. 2 della Convenzione obbliga lo Stato non soltanto ad astenersi dal provocare la morte in modo volontario dei propri cittadini, ma anche ad adottare, in positivo, tutte le misure necessarie per la protezione delle persone poste sotto la sua giurisdizione. Tuttavia, non ogni addotta minaccia contro la vita obbliga le autorità ad adottare misure concrete per prevenire la realizzazione di reati, perché ciò, altrimenti, diventerebbe un onere insopportabile o eccessivo: l'obbligo può ritenersi esistente solo qualora le autorità avessero saputo o avrebbero dovuto sapere che esisteva una minaccia immediata e reale per la vita di uno o più individui e che esse, nonostante tale consapevolezza, non avessero adottato le misure che nell'ambito dei loro poteri avrebbero potuto ragionevolmente adottare e che avrebbero evitato a tale rischio.

Nel caso di specie, la Corte ha reputato che i comportamenti tenuti dall'autore del reato precedentemente all'omicidio delle due donne fossero sintomatici di un'abitudine alle armi e di una tendenza a non rispettare la legge e gli ordini delle autorità. Ciò rendeva quanto meno discutibile la decisione di ammettere il detenuto al regime della semilibertà finalizzato al reinserimento sociale, in particolare le autorità avrebbero dovuto chiedersi se in un ambiente libero il contatto con alcuni *ex* detenuti tossicomani e più in generale con persone in situazione in miseria sociale avesse potuto costituire occasione per la commissione di nuovi reati.

Pertanto, la Corte ha ritenuto che la concessione della semilibertà, nel caso di specie, ha violato il dovere di diligenza derivante dall'obbligo di proteggere la vita, ai sensi dell'art. 2 della CEDU.

La Corte ha ritenuto, altresì, violato l'art. 2 sotto il profilo procedurale, non essendo stata interamente adempiuta l'obbligazione positiva dello Stato membro di stabilire le eventuali responsabilità dei suoi funzionari in questa vicenda. In particolare, l'azione disciplinare promossa nei confronti dei giudici del tribunale di

sorveglianza, essendo rimasta circoscritta solo ad alcuni profili disciplinari, non ha interamente adempiuto l'obbligo positivo dello Stato di accertare l'eventuale responsabilità dei suoi agenti coinvolti nei fatti.

Ha, quindi, condannato lo Stato italiano al pagamento del danno morale subito dai ricorrenti, quantificato in € 10.000 per il settimo ricorrente ed in € 5.000 nei confronti di ciascuno degli altri sei ricorrenti, oltre che congiuntamente agli eredi dell'ottavo ricorrente.

2.3.2.2 In materia di divieto di trattamenti inumani e degradanti

Il caso *Sulejmanovic c. Italia* – Sentenza 16 luglio 2009

L'art. 3 della Convenzione sancisce uno dei valori fondamentali di tutte le società democratiche ed impone allo Stato di assicurare che le condizioni detentive siano compatibili con il rispetto della dignità umana, che le modalità di esecuzione della pena non sottopongano l'interessato ad un disagio o ad una prova d'intensità superiore al livello di sofferenza che discende, inevitabilmente, dallo stato di privazione della libertà personale, e che, tenuto conto delle esigenze pratiche della reclusione, la salute e il benessere del detenuto siano adeguatamente garantite.

Sebbene non sia possibile fissare in maniera certa e definitiva lo spazio personale che deve essere riconosciuto a ciascun detenuto ai termini della Convenzione, la mancanza evidente di spazio personale costituisce violazione dell'art. 3 della CEDU, relativo al divieto di trattamenti inumani e degradanti.

La Corte ha riconosciuto all'istante la somma di € 1.000,00 a titolo di risarcimento per i danni morali patiti. Per un approfondimento delle problematiche concernenti l'esecuzione della sentenza si rinvia al capitolo III, paragrafo 1.3.

2.3.2.3 In materia di espulsione di stranieri

I casi *Ben Khemais c. Italia* – Sentenza 24 febbraio 2009

Abdelhedi c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

Ben Salah c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

Bouyabiah c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

Darraji c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

Hamraoui c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

O. c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

Soltana c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

C.B.Z. c. Italia – Sentenza 24 marzo 2009

Sellem c. Italia – Sentenza 5 maggio 2009

In tutte le sentenze citate la Corte ha affermato che l'eventuale messa in esecuzione di un ordine di espulsione di uno straniero verso il paese di appartenenza può costituire violazione dell'art. 3 della CEDU, relativo al divieto di tortura, quando vi sono circostanze serie e comprovate che depongono per un rischio reale che lo straniero subisca in quel paese trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione.

Nel caso *Ben Khemais c. Italia* è stata, altresì, accertata la violazione dell'art. 34 CEDU, relativo al diritto al ricorso individuale, per l'inosservanza, da parte del Governo italiano, della misura cautelare della sospensione del provvedimento di espulsione, richiesta dalla Corte in virtù dell'art. 39 del Regolamento della stessa.

Per un approfondimento del tema si rinvia al paragrafo 3.1.

Il caso *Cherif e altri c. Italia* – Sentenza 7 aprile 2009 – Non violazione

Secondo la Corte l'espulsione dello straniero ordinata dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato può in astratto comportare la violazione dell'art. 3 della CEDU e dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 7 solo se lamentata dalla persona direttamente colpita dall'espulsione.

Nel caso di specie, i lamentati maltrattamenti e il diniego di giustizia che possono essersi verificati in territorio tunisino hanno riguardato personalmente solo il primo ricorrente, come anche la procedura che ha condotto all'adozione e all'esecuzione del decreto di espulsione.

Pertanto, mancando nelle persone della ricorrente (moglie del soggetto espulso) e del secondo ricorrente (fratello) la qualità di «vittime» delle violazioni degli articoli 3, 6, 13 e 34 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 7, la Corte ha disposto la radiazione dal ruolo di questa parte del ricorso, per incompatibilità *ratione personae*.

Per quanto riguarda la lamentata violazione dell'art. 8, la Corte ha ritenuto che l'espulsione del primo ricorrente abbia costituito sì un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita familiare della ricorrente e del secondo ricorrente, ma essa non risultava affatto sproporzionata alla luce degli obiettivi perseguiti, vale a dire la protezione della sicurezza e dell'ordine pubblico e la prevenzione dei reati.

2.3.2.4 In materia di diritto alla libertà e alla sicurezza

Il caso *Hokic e Hrustic c. Italia* – Sentenza 1° dicembre 2009

La Corte ha dichiarato che costituisce violazione del diritto alla libertà e alla sicurezza, garantito dall'art. 5, comma 1, della CEDU, l'inottemperanza ad una decisione giudiziaria favorevole alla liberazione dei ricorrenti da un centro di permanenza temporanea ed ha accordato al ricorrente Hokic € 1500 a titolo di risarcimento dei danni morali.

2.3.2.5 In materia di diritto ad un equo processo

Il caso *CGIL e Cofferati c. Italia* – Sentenza 24 febbraio 2009

L'impossibilità di adire la giurisdizione ordinaria in conseguenza della deliberazione di insindacabilità parlamentare, seguita da una sentenza non di merito della Corte costituzionale, costituisce un ostacolo sproporzionato rispetto agli scopi perseguiti dagli istituti immunitari e pertanto integra la violazione dell'art. 6 della CEDU, relativo al diritto ad un equo processo.

Pronunciandosi con i voti favorevoli di cinque giudici su sette, la Corte ha dichiarato che vi è stata violazione dell'art. 6, comma 1, e complessivamente ha accordato a ciascun ricorrente la somma di € 8.000,00 a titolo di danni morali, respingendo invece la richiesta di risarcimento dei danni materiali, in quanto non provati.

Il caso *Savino e altri c. Italia* – Sentenza 28 aprile 2009 (*In materia di autodichia parlamentare*).

Alcuni dipendenti ed aspiranti dipendenti della Camera dei deputati avevano contestato provvedimenti a loro sfavorevoli innanzi alla "giurisdizione parlamentare" ed erano risultati soccombenti. Non avevano potuto adire l'autorità giudiziaria ordinaria.

Con la sentenza in esame la Corte ha dichiarato che il sistema della "giurisdizione domestica" della Camera dei deputati costituisce un "tribunale": essendo vigente un sistema di autodichia, infatti, i dipendenti della Camera dei deputati devono rivolgersi, per le loro vertenze lavorative, a due organi della Camera composti di deputati, la Commissione, per le istanze in primo grado, e la Sezione giurisdizionale, per l'appello; la Corte europea ha concluso: 1) che tale sistema di autodichia è rispettoso dei principi convenzionali; 2) che la Commissione, cioè l'istanza di primo grado, è indipendente ed imparziale, pur essendo composta di deputati della Camera, in quanto questi sono scelti a sorte; 3) che va censurata solo la mancanza di imparzialità ed indipendenza dell'istanza d'appello, rappresentata dalla Sezione giurisdizionale e composta di quattro deputati scelti nell'ambito dell'Ufficio di Presidenza della Camera, cioè di quello stesso organo che si occupa di regolare le que-

stioni amministrative e contabili riguardanti il personale e che inoltre nomina il Segretario Generale della Camera e cioè quell'organo che, nelle vertenze lavorative, sta in giudizio in rappresentanza della Camera dei deputati.

Per quanto attiene all'unico profilo oggetto di censura da parte della Corte, va rilevato che l'Assemblea della Camera dei deputati, con deliberazione del 7 luglio 2009, ha proceduto alla riforma dell'articolo 12 del proprio Regolamento per la parte relativa al tema della composizione del giudice interno d'appello, allo scopo di prevedere una distinzione tra l'Ufficio di Presidenza, titolare del potere normativo-amministrativo interno, e l'organo giurisdizionale competente in sede di appello.⁷ Ai medesimi fini, con distinti decreti del Presidente della Camera dei deputati del 15 ottobre 2009, n. 781 e n. 782⁸, sono state rese esecutive le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera medesima, che hanno apportato modifiche ai due Regolamenti interni in materia di tutela giurisdizionale.⁹

Il caso *Fiume c. Italia* – Sentenza 30 giugno 2009 - Non violazione

Sul diritto ad una azione giudiziaria effettiva, secondo l'art. 6, par. 1 della CEDU, la Corte ha rigettato il ricorso di un dirigente delle Dogane che si lamentava di una non piena applicazione da parte del giudice del lavoro italiano delle disposizioni che regolavano la preposizione agli uffici e della mancata esecuzione da parte dell'amministrazione di una sentenza del Tribunale del lavoro, sulla base delle considerazioni che si riportano per la loro valenza generale: "43. *La Cour rappelle que le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 § 1 de la Convention serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie (voir l'arrêt Hornsby c. Grèce du 19 mars 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II, pp. 510-511, § 40).* 44. *Pour ce qui est de la présente affaire, la Cour note que le jugement du tribunal de Salerne du 17 octobre 2003, dont l'inexécution fait grief au requérant, n'était pas une décision définitive car elle était rendue en première instance et était susceptible d'être frappée d'appel par l'administration, ce qui fut d'ailleurs le cas. En outre, le caractère non définitif dudit jugement fut affirmé par le juge de l'exécution lorsqu'il soutint que le droit interne n'en permettait pas l'exécution forcée (paragraphe 21 ci-dessus).* 45. *Certes, la Cour n'ignore pas le fait que le juge du travail, après avoir reconnu le droit du requérant à agir, avait déclaré l'illegitimité de l'affectation de D.C. à titre provisoire et condamné l'administration à mettre en place un concours interne conforme à la loi (paragraphe 9 et 13 ci-dessus). Cependant, l'ordonnance provisoire du 3 décembre 2002 perdit son efficacité conservatoire suite à l'adoption du jugement sur le fond du 17 octobre 2003. Par ailleurs, la décision qui clôtura à titre définitif la procédure sur le fond, à savoir l'arrêt de la Cour de cassation du 23 mai 2007, bien que favorable au requérant et confirmant le contenu du jugement litigieux, n'intervint qu'alors que le mandat provisoire de D.C. était venu à expiration le 7 août 2004.* 46. *La Cour «ne saurait admettre que l'article 6 protège non seulement la mise en œuvre de décisions judiciaires définitives et obligatoires, mais aussi celle de décisions qui peuvent être soumises au contrôle de plus hautes instances et, éventuellement, infirmées» (Ouzounis et autres c. Grèce, no 49144/99, § 21, 18 avril 2002). En l'occurrence, au vu notamment des règles de droit interne concernant l'exécution des jugements et applicables en l'espèce, la Cour ne saurait juger contraire aux exigences de l'article 6 l'omission de l'administration d'exécuter le jugement du tribunal de Salerne du 17 octobre 2003 en l'attente de l'issue de la procédure. Partant il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.».*

⁷ Deliberazione 7 luglio 2009, pubblicata nella G.U. n. 157 – serie generale – del 9 luglio 2009

⁸ Pubblicati nella G.U. 243 – serie generale – del 19 ottobre 2009

⁹ Regolamento per la tutela giurisdizionale del dipendente (decreto n. 781); Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti (decreto n. 782)

Il caso *Silvestri c. Italia* – Sentenza 9 giugno 2009

La Corte ha dichiarato che costituisce violazione del diritto ad una protezione giudiziaria effettiva, garantito dall'art. 6, comma 1, della CEDU, l'inottemperanza ad una decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva. Nella specie, l'esecuzione del giudicato rivestiva un'importanza del tutto particolare nel contesto del contenzioso amministrativo, poiché il ricorso davanti al giudice amministrativo è volto non solo ad ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato, ma anche la rimozione di tutti i suoi effetti. Il mancato pagamento del trattamento di fine rapporto costituisce violazione del diritto al rispetto dei propri beni, tutelato dall' art. 1, Prot. n. 1, della CEDU.

La Corte ha assegnato la somma di € 13.000 a titolo di risarcimento del danno materiale e di € 5.000 per il danno morale subito, oltre le spese di procedura.

In particolare, sull'obbligo della pubblica amministrazione di dare esecuzione ad una sentenza definitiva, la Corte ha ritenuto: *“l'obligation d'exécuter un arrêt de justice ne se limite pas au dispositif de celui-ci ; en effet, c'est simultanément le fond de l'arrêt qui doit être respecté et appliqué. De surcroît, elle souligne l'importance particulière que revêt l'exécution des décisions de justice dans le contexte du contentieux administratif (Hornsby c. Grèce, précité, § 41). En introduisant un recours en annulation devant la juridiction administrative de l'Etat, le justiciable vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte ou de l'omission litigieux, mais aussi et surtout la levée de ses effets (Zazanis et autres c. Grèce, no 68138/01, § 36, 18 novembre 2004). 62. Bien que la Cour admette qu'il existe des circonstances qui justifient l'échec de l'exécution en nature d'une obligation imposée par une décision judiciaire définitive (Costin c. Roumanie, no 57810/00, § 57, 26 mai 2005), elle note que les juridictions internes n'ont relevé ni des circonstances de fait rendant impossible l'exécution, ni des obstacles juridiques à l'exécution du jugement litigieux (voir, mutatis mutandis Costin, précité, § 28 ; SC Ruxandra Trading SRL, 28333/02, § 57, arrêt du 12 juillet 2007 ; Ștefanescu c. Roumanie, no 9555/03, §§ 25, 26, 11 octobre 2007)... 63. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'omission de l'administration de se conformer au jugement du TAR du 29 octobre 1997 a entravé le droit du requérant à une protection judiciaire effective garanti par l'article 6 § 1 de la Convention».*

Il caso *Cimolino c. Italia* – Sentenza 22 settembre 2009 - Non violazione

La Corte ha rigettato un ricorso che accusava la Corte suprema di cassazione di aver deciso la causa in base ad una questione rilevata d'ufficio sulla quale non v'era stato contraddittorio, ritenendo che il diritto al contraddittorio tutelato dall'art. 6, par. 1 della CEDU, non era stato violato nella specie, con la seguente motivazione: *“49. ... la Corte di cassazione non ha deciso la causa solo sulla base della questione preliminare sollevata d'ufficio. Pur sottolineando che la nullità era sufficiente a comportare la cassazione, l'alta corte ha esaminato e rigettato nel merito tutti i mezzi di ricorso del ricorrente, affermando che il ricorso per cassazione dell'interessato sarebbe stato comunque rigettato tenuto conto del contenuto delle sue doglianze (...). Ora, la Corte non ha motivo di dubitare della legittimità delle affermazioni dell'alta corte italiana sul punto. 50. Essa rammenta che la Convenzione non mira a tutelare diritti puramente teorici o illusori (si veda, tra le altre, a contrario, Artico c/Italia, sentenza del 13 maggio 1980, serie A n. 37, § 33). Pertanto, nelle circostanze particolari della causa, il ricorrente non può affermare di essere stato privato dell'opportunità di presentare le sue argomentazioni su una questione essenziale e determinante per l'esito del procedimento (a contrario, Prikyan e Angelova c/Bulgaria, succitata, § 52)”.*

Il caso *Vrioni e altri c. Albania e Italia* – Sentenza 29 settembre 2009 - Non violazione: incompatibilità nei confronti dell'Italia *ratione personae*

L'inadempimento da parte delle autorità nazionali dell'obbligo di dare esecuzione ad un provvedimento giudiziario definitivo (nella specie, di condanna al risarcimento dei danni per la confisca di un terreno) costituisce violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU, relativo al diritto di accesso ad un tribunale, nonché violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, della CEDU, relativo alla protezione della proprietà.

La Corte europea ha ritenuto corretta la decisione delle corti albanesi di estromettere l'Italia dai giudizi, giacché nessun atto imputabile al nostro Paese poteva essere considerato come esercizio di "giurisdizione", ai sensi degli art. 1 e 35 della Convenzione (nn. 39 e 40 della sentenza).

Viceversa, la Corte ha ritenuto violato dallo Stato albanese l'art. 6, comma 1, nonché l'art. 13, per l'assenza nelle procedure svoltesi di una ragionevole gamma di rimedi amministrativi; e viene quindi accertata anche la violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale 1, per l'illegittimo sacrificio del diritto di proprietà.

2.3.2.6 In materia di ragionevole durata del processo e di equo indennizzo: la "Pinto su Pinto"

La Corte europea si è occupata in particolare di casi di non soddisfacente liquidazione dell'indennità *ex lege* Pinto da parte delle Corti d'Appello nazionali e di ritardato pagamento dell'indennità liquidata, condannando lo Stato italiano a corrispondere ulteriori indennità a titolo di danno morale, con una moltiplicazione di procedure giudiziarie e di condanne, di attività esecutive e di pagamento, che potremmo definire "mostruosa" (v. sentenza 8 dicembre 2009, *Miccichè e Guerriera*).

Il caso *Serino n. 2 c. Italia* – Sentenza 27 gennaio 2009

In questa sentenza, decidendo sulla domanda proposta di risarcimento del danno da eccessiva durata della procedura giudiziaria, nonostante la liquidazione di € 2.000,00 determinata dalla Corte d'Appello ai sensi della *legge Pinto* ma ritenuta insufficiente e comunque non pagata entro sei mesi dalla definitività della decisione, la Corte: "18. ... constate que la procédure, qui a débuté le 14 avril 1992, avait duré au 17 juin 2002, date de la décision «Pinto», dix ans et deux mois pour une instance. En outre, la somme octroyée par la juridiction «Pinto» n'avait pas encore été versée au 11 février 2004, soit plus de dix-huit mois après le dépôt au greffe de la décision de la cour d'appel. 19. La Cour a traité à maintes reprises d'affaires soulevant des questions semblables à celle du 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 c. Italie*, précité). N'apercevant rien qui puisse mener à une conclusion différente dans la présente affaire, la Cour estime qu'il y a également lieu de constater une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, pour le même motif."

Il ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001 oltre un ragionevole termine può, quindi, determinare una frustrazione suscettibile di dare luogo ad una voce supplementare di danno in sede di applicazione dell'art. 41 della CEDU.

Nel caso di specie, peraltro, la Corte non ha concesso alcuna somma a titolo di riparazione del danno morale subito, data la tardività della domanda di equa riparazione.

Il caso *Simaldone c. Italia* – Sentenza 31 marzo 2009

La Corte ha constatato la violazione degli artt. 6, par. 1, e 1 Prot. n. 1, della CEDU, relativi rispettivamente al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata ed alla protezione della proprietà in riferimento al ritardo

nell'erogazione dell'equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001 oltre un ragionevole termine dalla data in cui la pronuncia che l'ha stabilita è divenuta definitiva.

Non ha, peraltro, ravvisato la violazione dell'art. 13, relativo al diritto ad un ricorso effettivo, in quanto l'equa riparazione prevista dalla legge n. 89 del 2001, sebbene presenti problemi di funzionamento a causa dei ritardi nell'erogazione dei pagamenti, non costituisce, al momento, un rimedio strutturalmente non effettivo.

Tuttavia, la Corte ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione del Governo italiano sul problema dei ritardi nel pagamento degli indennizzi e sulla necessità che le autorità nazionali si dotino dei mezzi adeguati e sufficienti per garantire il rispetto degli obblighi che per essi discendono dall'adesione alla Convenzione, nonché per evitare che l'attività della Corte venga ad essere paralizzata dal gran numero di cause ripetitive riguardanti le indennità accordate nell'ambito dei procedimenti *ex lege* Pinto e/o dal ritardo nel pagamento delle somme in questione.

Il caso *Mur c. Italia* – Sentenza 26 maggio 2009

Con la sentenza viene constatata la violazione dell'art. 6 par. 1, della CEDU, relativo al diritto ad un processo equo sotto il profilo della ragionevole durata, con riferimento ad una procedura fallimentare, particolarmente complessa, iniziata nel gennaio 1985 e terminata nel febbraio 2000.

La Corte ha ritenuto che nella fattispecie la durata della procedura sia stata eccessiva e non corrispondente all'esigenza del «termine ragionevole» ed ha riconosciuto al ricorrente € 22.000 a titolo di danno morale, oltre a € 2.000 per spese legali.

Il caso *Miccichè e Guerrera c. Italia* – Sentenza 8 dicembre 2009

Viene constatata la violazione dell'art. 6 della CEDU, relativo al diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata, anche all'esito di procedimento *ex lege* n. 89 del 2001, qualora la misura dell'equa riparazione concessa sia insufficiente; sussiste violazione anche per il ritardo nell'erogazione dell'equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001 oltre un ragionevole termine dalla data in cui la pronuncia che l'ha stabilita.

In sede di equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 della CEDU, la Corte ha ritenuto manifestamente irragionevole la riparazione attribuita a livello nazionale ed ha concesso a ciascun ricorrente la somma di € 6.800,00 a titolo di danno morale (di cui 1.700,00 a titolo di «frustrazione» supplementare per il ritardo con il quale è stata versata dallo Stato italiano l'indennizzo stabilito dalla competente Corte d'appello) e di € 3.000,00 per le spese di procedura.

Viene, invece, respinto, perché tardivo, il motivo di ricorso riferito all'art. 1, Prot. n. 1.

2.3.2.7 In materia di *nulla poena sine lege*

Il caso *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia* – Sentenza 20 gennaio 2009

La Corte, con riferimento ad una fattispecie di lottizzazione abusiva, ha stabilito che l'irrogazione della sanzione della confisca dei beni non può prescindere dall'accertamento della responsabilità di colui che ha realizzato l'opera. Pertanto, la norma nazionale che prevede la confisca in assenza di tale presupposto si pone in contrasto sia con l'articolo 7 della Convenzione, il quale esige che sia rinvenibile un elemento di responsabilità nella condotta materiale del reato, sia con l'articolo 1 del Protocollo 1, che assoggetta al principio di legalità ogni ingerenza nel godimento del diritto di proprietà.

Ai sensi dell'art. 41 della CEDU, i giudici europei hanno assegnato a ciascun ricorrente la somma di € 10.000,00 a titolo di risarcimento dei danni morali subiti

e di € 30.000,00 per le spese giudiziarie sostenute. Relativamente, invece, al risarcimento dei danni materiali, la Corte si è riservata di decidere in attesa di un eventuale accordo tra il governo e i ricorrenti.

Al fine della corretta esecuzione della pronuncia la Presidenza del Consiglio dei ministri sta cercando di pervenire alla restituzione agli ex-proprietari di quei terreni, anche sulla base dell'art. 4, comma 4-ter, della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini): la procedura di incidente di esecuzione introdotta dall'Avvocatura dello Stato dinanzi all'Autorità Giudiziaria competente è ancora pendente.

2.3.2.8 In materia di rispetto della vita privata e familiare

Il caso *Todorova c. Italia* - Sentenza 13 gennaio 2009

Viola l'art. 8 CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, la dichiarazione dello stato di adottabilità di due gemelli, trascorsi soli 27 giorni dalla nascita. Sebbene la madre avesse, al momento del parto, prestato il proprio consenso in ordine all'adozione dei suoi figli, la Corte ha affermato il diritto di questa di essere sentita nuovamente dalla autorità giudiziaria, anche per consentirle di rimettere in discussione la propria decisione.

La Corte europea ha rilevato che l'autorità giudiziaria ha proceduto alla pronuncia della dichiarazione di adottabilità senza tener conto del fatto che la ricorrente aveva chiesto del tempo per ragionare sulla decisione relativa al riconoscimento dei figli, di poter essere ascoltata dal tribunale e di poter vedere i suoi figli almeno fino alla scadenza dell'eventuale ulteriore termine concesso per il riconoscimento. La Corte ha quindi affermato che lo Stato era venuto meno agli obblighi positivi derivanti dall'articolo 8 della Convenzione, per non aver assicurato che il consenso prestato dalla ricorrente all'abbandono dei figli fosse stato chiarito e supportato da adeguate garanzie.

Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione, la Corte ha riconosciuto alla ricorrente un risarcimento per danni morali pari a € 15.000,00, oltre a € 2.150,00 per spese di procedura.

Il caso *Zara c. Italia* – Sentenza 20 gennaio 2009

Costituisce violazione dell'art. 8 della CEDU, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare, il controllo sulla corrispondenza dei detenuti in regime di applicazione dell'art. 41-bis dell'ordinamento penitenziario, effettuato in violazione dell'art. 18 *ter* della legge n. 354 del 1975, introdotto con la legge n. 95 del 2004. In particolare, il controllo sulla corrispondenza non può essere esercitato sulle missive indirizzate al proprio difensore di fiducia ed agli organi internazionali competenti in materia di diritti umani.

Nel caso di specie, la Corte ha ravvisato la violazione della normativa nazionale relativamente al controllo effettuato su una lettera del ricorrente indirizzata al proprio avvocato, sottoposta a controllo il 1° febbraio 2007.

La Corte, ritenendo che la constatazione della violazione costituisse sufficiente soddisfazione del danno morale lamentato dal ricorrente e non ravvisando alcun nesso di causalità tra la violazione accertata e il danno materiale lamentato, ha concesso al ricorrente unicamente un rimborso di € 1.000,00 per le spese giudiziarie.

Il caso *Errico c. Italia* - Sentenza 24 febbraio 2009

La Corte ha constatato che la durata eccessiva delle indagini preliminari di un procedimento penale relativo ad abusi sessuali su minori costituisce violazione dell'articolo

8 della CEDU, laddove comporti un prolungamento irragionevole della sospensione della potestà genitoriale e la separazione dell'indagato con la propria famiglia, quand'anche le vittime del reato ipotizzato siano proprio componenti del nucleo familiare.

La Corte ha ritenuto violato l'articolo 8 sotto il profilo dei ritardi maturati in sede di indagini preliminari, osservando che se la sospensione dei rapporti tra il ricorrente e sua figlia era giustificata dal fatto che le indagini non erano ancora concluse, nel procedimento penale erano stati accumulati dei ritardi irragionevoli che hanno avuto un impatto diretto sul diritto alla vita familiare dell'interessato.

Ai sensi dell'articolo 41, la Corte ha riconosciuto al ricorrente la somma di € 10.000,00 a titolo di danno morale, e di € 2.150,00 per le spese di procedura.

I casi: *Salvatore Piacenti c. Italia* – Sentenza 7 luglio 2009

***Annunziata c. Italia* – Sentenza 7 luglio 2009**

***Stolder c. Italia* – Sentenza 1° dicembre 2009**

Constatano la violazione dell'art. 8 della CEDU, sotto il profilo della libertà di corrispondenza, poiché il controllo esercitato sulla corrispondenza ai sensi dell'art. 18 della legge n. 354 del 1975, nel testo previgente alle modifiche introdotte con la legge n. 95 del 2004, contrasta con il principio di legalità.

La Corte ha confermato l'orientamento secondo il quale il controllo della corrispondenza disposto ai sensi dell'art. 18 della legge n. 354 del 1975, nel testo previgente alle modifiche introdotte con la legge n. 95 del 2004, contrasta con il principio di legalità non essendo definiti presupposti e durata delle misure di controllo né risultando sufficientemente chiare l'estensione e le modalità di esercizio del potere di controllo.

Ai fini dell'art. 41 della CEDU, la Corte ha ritenuto sufficiente compensazione dei danni morali la constatazione di violazione e ha accordato € 1.000,00 per spese di procedura a ciascuno dei ricorrenti.

2.3.2.9 In materia di fallimento

Si tratta di un contenzioso ormai in esaurimento dopo la riforma della legge fallimentare.

La disciplina delle procedure concorsuali negli ultimi anni, come è noto, è stata profondamente modificata da alcuni importanti interventi normativi (dei quali si è data notizia nelle precedenti relazioni annuali) tesi, per un verso, a degiurisdizionalizzare la soluzione della crisi d'impresa (intesa innanzitutto come fenomeno economico che deve essere gestito principalmente dalle parti coinvolte: debitore-creditori) e, per altro verso, a rendere notevolmente più celeri e semplificate le procedure medesime e ad allineare la normativa alle pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In tal modo il legislatore italiano ha inteso allinearsi agli altri Stati membri dell'Unione europea puntando su una nuova disciplina concorsuale per la regolamentazione dell'insolvenza che semplifica le procedure precedentemente vigenti e che consente, in modo agile e spedito, di perseguire la finalità di conservazione dell'impresa e di tutela dei creditori.

Tutti i recenti interventi in materia di procedure concorsuali sono quindi intervenuti razionalizzando le varie fasi della procedura fallimentare (l'accertamento del passivo, la liquidazione dell'attivo, la ripartizione dell'attivo, il concordato fallimentare, la chiusura del fallimento, ecc.), nonché delle controversie derivanti dal fallimento, eliminando ogni aspetto sanzionatorio del fallimento a carico del fallito tornato *in bonis* e introducendo, a determinate condizioni, l'istituto della esdebitazione per il fallito persona fisica.

La riforma delle procedure concorsuali si è ispirata e ha attuato tali finalità al punto da generalizzare l'applicazione del rito camerale alla maggior parte dei procedimenti endofallimentari, trattandosi di un modello processuale «neutro» in grado di assicurare la speditezza e la concentrazione del procedimento, pur salvaguardando i principi del contraddittorio tra le parti, della paritaria difesa e del diritto alla prova.

I casi: *Moroni c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009

***Cifra c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***D'Apolito c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***Fabiano c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***Furno c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***Maria Assunta Massimo c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***Puzella e Cosentino c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***Umberto e Pierpaolo Pedicini c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***Valentini c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009**

***Di Pasquale c. Italia* – Sentenza 9 giugno 2009**

***Giuseppe Scannella e altri c. Italia* – Sentenza 9 giugno 2009**

Constatano la violazione degli articoli 8 e 13 della CEDU, relativi, rispettivamente, al diritto al rispetto della vita privata e familiare sotto il profilo della libertà di corrispondenza e al diritto ad un ricorso effettivo, con riferimento a procedure fallimentari anteriori all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 5 del 2006.

Nel caso Scannella viene accertata la sola violazione dell'art. 8.

I casi: *Shaw c. Italia* – Sentenza 10 marzo 2009

***Maria Vicari c. Italia* – Sentenza 26 maggio 2009**

***Cavalleri c. Italia* – Sentenza 26 maggio 2009**

***Colombi c. Italia* – Sentenza 26 maggio 2009**

***Roccaro c. Italia* – Sentenza 23 giugno 2009**

***Diurno c. Italia* – Sentenza 23 giugno 2009**

***Carbè e altri c. Italia* – Sentenza 23 giugno 2009**

***Vinci Mortillaro c. Italia* – Sentenza 23 giugno 2009**

In tutte le pronunce, con la sola eccezione dei casi *Diurno* e *Carbè* (non violazione art. 13), viene constatata la violazione degli articoli 8 e 13 della CEDU, relativi, rispettivamente, al diritto al rispetto della vita privata e familiare sotto il profilo della libertà di corrispondenza e al diritto ad un ricorso effettivo.

Inoltre, nelle cause *Shaw*, *Cavalleri*, *Colombi* e *Carbè*, la Corte ha dichiarato la violazione degli articoli 1, Protocollo n. 1, e 2, Protocollo n. 4, relativi, rispettivamente, alla protezione della proprietà e alla libertà di circolazione.

Nella cause *Shaw*, *Maria Vicari*, *Cavalleri*, *Colombi*, *Roccaro*, *Diurno*, *Carbè*, *Vinci Mortillaro*, viene anche accertata la violazione dell'articolo 6, par. 1, con riferimento al diritto ad un equo processo sotto il profilo della ragionevole durata dello stesso.

2.3.2.10 In materia di urbanistica – espropriazione

In alcune pronunce la Corte ha ribadito la sua più recente giurisprudenza in materia di calcolo degli interessi e di debenza dell'imposta del 20% sull'indennità liquidata; si veda la sentenza 9 giugno 2009, *Vessichelli*: “37. Elle accorde par conséquent une somme correspondant à la différence entre la valeur du terrain à l'époque de

l'expropriation, telle qu'elle ressort des éléments du dossier, et l'indemnité d'expropriation obtenue au niveau national, plus indexation et intérêts susceptibles de compenser, au moins en partie, le long laps de temps s'étant écoulé depuis la dépossession du terrain. Aux yeux de la Cour, ces intérêts doivent correspondre à l'intérêt légal simple appliqué sur le capital progressivement réévalué. Quant à l'impôt de 20 % appliqué à l'indemnité d'expropriation, la Cour n'a pas conclu à l'illégalité de l'application de cet impôt en tant que telle mais a pris en compte cet élément dans l'appréciation de la cause (Scordino c. Italie (no1), précité). “.

Le sentenze in materia di indennità espropriativa ridotta ai sensi dell'art. 5bis della legge n. 359 del 1992, si muovono nel solco della costante giurisprudenza della Corte che dichiara la violazione dell'art. 1 Prot. 1 della Convenzione, sul diritto di proprietà; per queste sentenze lo Stato italiano si attiverà al fine di definire il giudizio con componimento amichevole che attribuisca alla parte privata la somma residuale decurtata ai sensi della suddetta norma ovvero il pagamento tempestivo di quanto liquidato dalla Corte quando la pronuncia sia sull'*an* e sul *quantum*; le pronunzie contengono spesso anche liquidazione di danni morali per l'eccessiva durata del procedimento di espropriazione e giudiziario conseguente.

Il caso *Sotira c. Italia* – Sentenza 8 gennaio 2009

Constata la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1, della CEDU relativo alla protezione della proprietà, poiché l'occupazione acquisitiva (avvenuta nel caso concreto), ponendosi in contrasto con il principio di legalità, viola il diritto del ricorrente al rispetto dei propri beni.

I casi: *Pierotti c. Italia* – Sentenza 20 gennaio 2009

***Vessichelli c. Italia* – Sentenza 9 giugno 2009**

***Ricci e altri c. Italia* – sentenza 6 ottobre 2009**

***Gennari c. Italia* – Sentenza 8 dicembre 2009**

Constatano la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1, in quanto l'indennità di espropriazione notevolmente inferiore al valore commerciale del bene costituisce un pregiudizio eccessivamente oneroso e sproporzionato che non può trovare giustificazione neanche da un interesse generale legittimo perseguito dalle autorità.

I casi: *Mandola c. Italia* – Sentenza 30 giugno 2009

***Perinati c. Italia* – Sentenza 6 ottobre 2009**

***Vacca c. Italia* – Sentenza 8 dicembre 2009**

Constatano la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, relativo alla protezione della proprietà, poiché nei casi di espropriazione per pubblica utilità solo il perseguimento di uno scopo legittimo può giustificare un'indennità notevolmente inferiore al valore venale del bene.

Constatano altresì la violazione dell'art. 6 par. 1, della CEDU, relativo al diritto ad un equo processo, sotto il profilo della iniquità della procedura per mancanza di un interesse generale tale da giustificare la retroattività della legge contenente i nuovi criteri di calcolo dell'indennizzo.

Il caso *Rossitto c. Italia* – Sentenza 26 maggio 2009

Constata la violazione dell'art. 1 Protocollo 1, relativo al diritto di proprietà, in ragione della reiterazione di un vincolo d'inedificabilità di un terreno, in vista di una successiva espropriazione, mai effettivamente intervenuta. Il vincolo imposto al bene dall'autorità pubblica ha determinato un'incertezza nella sua titolarità non

compatibile con il diritto di proprietà del titolare. Di qui l'accertamento della violazione, con conseguente condanna ai danni materiali e morali.

I casi: *Velocci c. Italia* – sentenza 21 aprile 2009

***Labruzzo c. Italia* – Sentenza 5 maggio 2009**

In entrambe le cause, la Corte ha disposto la cancellazione dal ruolo per intervenuto accordo amichevole tra le parti in causa nell'ambito di controversie relative a fattispecie di espropriazione indiretta.

Il caso *Bortesi e altri c. Italia* – Sentenza 8 dicembre 2009 - Revisione della sentenza del 10 giugno 2008

Il Governo italiano aveva proposto istanza di revisione della sentenza del 10 giugno 2008 con la quale la Corte, in una causa relativa ad una procedura di espropriazione, aveva riconosciuto a favore dei ricorrenti la somma di € 1.800.000,00 a titolo di risarcimento dei danni. In particolare il Governo aveva chiesto la revisione della suddetta pronuncia - nella parte in cui (par. 47) si dava conto del fatto che il Governo medesimo non aveva replicato alle pretese economiche di parte ricorrente (peraltro depositate tardivamente) - lamentando di non essere mai stato invitato a presentare proprie osservazioni al riguardo. La Corte ha accolto la domanda del Governo, limitatamente alla richiesta di modificare il paragrafo 47 della suddetta sentenza, nella parte cui si dava erroneamente conto della mancata presentazione di osservazioni sulle richieste economiche formulate dai ricorrenti ex art. 41. In riferimento alla eccezione di inammissibilità dell'istanza di equa soddisfazione per tardività del deposito sollevata dal Governo, la Corte ha affermato che nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, occorreva esaminare le domande di equa soddisfazione sebbene fossero state depositate presso la cancelleria oltre il termine prescritto.

2.3.2.11 In materia di libertà di espressione

Il caso *Lombardi Vallauri c. Italia* – Sentenza 20 ottobre 2009

Constata la violazione degli articoli 10 e 6, paragrafo 1, della Convenzione.

Il ricorrente che, a partire dal 1976 aveva svolto presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano l'incarico di docente in Filosofia del diritto sulla base di contratti annuali, contestava il rigetto della propria candidatura per l'anno accademico 1998-1999, avvenuta in ragione del mancato nulla-osta della autorità ecclesiastiche. In particolare, il mancato rinnovo del contratto era motivato con la dedotta "*opposizione di alcune posizioni del Lombardi Vallauri alla dottrina cattolica*".

L'articolo 10, comma 3, della legge 25 marzo 1985, n. 121, *Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede*, stabilisce che le nomine dei docenti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e dei dipendenti istituiti sono subordinate al gradimento, sotto il profilo religioso, della competente autorità ecclesiastica.

La questione era stata esaminata dal Tar per la Lombardia e poi dal Consiglio di Stato. In primo grado il giudice amministrativo aveva rigettato il ricorso ritenendo debitamente motivata la decisione del Consiglio di Facoltà. Il tribunale, inoltre, aveva dichiarato di non poter esaminare la legittimità della decisione della Congregazione, organo della Santa Sede, trattandosi di un atto proveniente da uno Stato straniero.

Il Consiglio di Stato aveva respinto l'appello del prof. Lombardi Vallauri, affermando che nessuna autorità della Repubblica può sindacare le valutazioni dell'autorità ecclesiastica che, nella specie, riguardano il gradimento espresso dalla Congregazione, proveniente dal Vaticano.

La Corte europea ha constatato una duplice violazione: quella dell'art. 10, giacché l'interesse delle università di "tendenza" di dispensare un insegnamento informato ai principi della dottrina propugnata non può estendersi fino ad incidere sulle garanzie procedurali poste a tutela della libertà di espressione. Pertanto, la generica indicazione di opinioni personali del docente asseritamente in contrasto con l'insegnamento cattolico, alla base del provvedimento di esclusione dall'insegnamento, costituisce una non giustificata interferenza sul diritto a manifestare il proprio pensiero; quella dell'art. 6, comma 1, giacché in sede giurisdizionale nessun giudice si è fatto realmente carico di esaminare nel merito le doglianze del ricorrente.

È stata, inoltre, riconosciuta al ricorrente della somma di € 10.000 a titolo di risarcimento per i danni morali.

2.3.2.12 In materia di libertà di istruzione

Il caso *Lautsi c. Italia* – Sentenza 3 novembre 2009

Per la sua particolare delicatezza ed importanza si rinvia, per la trattazione del caso, al paragrafo 3.2.

3. I TEMI SENSIBILI

3.1 Le espulsioni

In relazione a provvedimenti di espulsione nei confronti di cittadini tunisini accusati di attività terroristica (sul tema si veda anche la precedente Relazione, con riferimento particolare alla sentenza *Saadi* del 28 febbraio 2008), la Corte ha emesso 11 sentenze dichiarando che l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione verso la Tunisia determinerebbe una violazione dell'art. 3 della Convenzione che vieta la tortura ed i trattamenti inumani o degradanti, atteso che sussisterebbe il rischio per quei soggetti, se espulsi, di essere sottoposti a tortura o a quel tipo di trattamento. Di queste undici sentenze, sei (*Ben Khemais, Ben Zalah, Soltana, Maher, Ouaz, Cherif*) riguardavano espulsioni decise dal Ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato, due (*Bouyahia, Sellem*) espulsioni decise dal Prefetto per violazione di disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, tre (*Darraji, Abdelhedi, Hamraoui*) misure di sicurezza disposte dall'Autorità Giudiziaria a seguito di sentenza di condanna, ai sensi dell'art. 270bis c.p.

Nelle sue difese lo Stato italiano aveva invocato sia il principio di sussidiarietà della giurisdizione di Strasburgo rispetto a quella nazionale (i cui rimedi non erano stati tutti esperiti) sia il margine di apprezzamento che deve essere lasciato a tutti gli Stati in materia di adozione ed attuazione di misure finalizzate a combattere il terrorismo.

Solo nella sentenza *Cherif* del 7 aprile 2009 la Corte ha deciso (a maggioranza di quattro voti favorevoli contro tre) che l'espulsione verso la Tunisia non era stata eseguita in violazione dell'art. 8 Conv. perché le condanne inflitte e gli elementi a base dei sospetti di collegamento con organizzazioni terroristiche "hanno ragionevolmente portato le autorità italiane a credere che la presenza di Cherif sul territorio dello Stato rappresentasse un pericolo per la sicurezza pubblica". In tutti gli altri casi, la Corte ha ritenuto insufficienti le garanzie diplomatiche offerte dalle Autorità tunisine, basandosi principalmente sui rapporti di ONG e del Dipartimento di Stato ameri-

cano, ovvero perché rilasciate da ufficio incompetente (Avvocato Generale presso la Direzione Generale dei Servizi Giudiziari anziché Ministro degli Esteri).

In particolare, la Corte ha condannato l'Italia per il mancato rispetto dell'obbligo di non inviare una persona in un paese in cui si ritenga a reale rischio di tortura o maltrattamenti (la Tunisia, in particolare), non solo nei casi in cui l'espulsione sia stata concretamente eseguita, ma anche nei casi in cui non lo sia stata, affermando che «[...] nell'eventualità la decisione di espellere il ricorrente verso la Tunisia venga eseguita, ci sarebbe violazione dell'articolo 3 della Convenzione».

I casi in cui le espulsioni dei ricorrenti sono state concretamente eseguite sono 5, di cui 4 sono casi di espulsione attuata malgrado la pronuncia di un provvedimento cautelare assunto ai sensi dell'articolo 39 della CEDU. Relativamente ad alcuni di tali casi (*Ben Khemais e Trabelsi*), la Corte ha affermato la necessità di garantire il diritto di ricorso e di difesa del ricorrente, attraverso il rispetto da parte dell'Alta Parte contraente della misura provvisoria di non espulsione. In tal senso, la violazione dell'ordine di non espulsione ai sensi dell'art. 39 Reg. CEDU si configurerebbe quale autonoma violazione dell'art. 34 della Convenzione.

La Corte lamenta che il Governo italiano abbia proceduto all'espulsione del ricorrente senza aver richiesto la revoca del provvedimento ex art. 39.

Sul fronte della giurisprudenza nazionale, si deve segnalare in materia un mutamento giurisprudenziale che ritiene possibile -v. il caso *Drissi* - tramutare la misura di sicurezza dell'espulsione disposta a seguito della condanna penale ai sensi dell'art. 235 c.p. in quella detentiva dell'assegnazione ad una casa di lavoro (art. 216 c.p.); il Giudice di Sorveglianza competente, quindi, in sede di riesame della pericolosità sociale del reo (che in via generale avviene anteriormente alla data di fine pena), può disporre una misura alternativa all'espulsione che possa garantire il rispetto dei Diritti Umani e degli obblighi assunti dall'Italia in ambito internazionale, così da dare attuazione al disposto della Corte di Strasburgo.

Nell'ipotesi in cui l'espulsione sia disposta con provvedimento amministrativo, invece, l'Italia si conforma a quanto stabilito dalla Corte EDU, rendendo effettivo e stringente il controllo giurisdizionale a cui è soggetto il decreto di espulsione del ricorrente; su questa linea si segnala l'orientamento della Corte suprema di cassazione secondo cui l'indagine portata avanti dal Giudice di Pace in sede di convalida, propria del processo di cognizione, si caratterizza quale accertamento e verifica avente ad oggetto la sussistenza di situazioni ostative all'espulsione dello straniero ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19 del T.U. n. 286 del 1998 (Ordinanza n. 10636 della Corte suprema di cassazione in data 03/05/2010).

Si deve, comunque, osservare che la rigidissima interpretazione delle norme della Convenzione, che non riconosce bilanciamenti con l'interesse alla tutela della sicurezza pubblica e della sicurezza nazionale, rischia di ostacolare seriamente gran parte delle iniziative nel settore della prevenzione antiterrorismo, ponendo in grave pericolo il diritto alla vita dei cittadini, che è condizione preliminare necessaria per il godimento di tutti gli altri diritti fondamentali.

La linea seguita dalla Corte non sembra in sintonia con il principio non meno fondamentale del diritto internazionale, secondo il quale l'applicazione della normativa in tema di immigrazione, pur corredata di ampie tutele e garanzie nei confronti degli stranieri anche sotto il profilo del rispetto del diritto d'asilo, non può comunque pregiudicare il diritto prioritario di tutelare, attraverso la legge, la sicurezza della collettività dalla minaccia terroristica. Principio questo che informa la stessa *Convenzione sullo Status dei Rifugiati*, stipulata in ambito ONU nel 1951 a Ginevra che arriva all'esclusione dal diritto d'asilo nel caso in cui vi sia un rischio per la sicurezza nazionale o se il richiedente asilo è stato responsabile di atti contrari ai principi delle Nazioni Unite.

3.2 Il diritto all'istruzione e alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione: il caso *Lautsi c. Italia*.

I fatti all'origine della sentenza del 3 novembre 2009 riguardano una richiesta, avanzata dalla madre di due alunni di una scuola pubblica, di rimuovere il crocifisso dall'aula ove si svolgevano le lezioni, sul presupposto che quel simbolo religioso comprimeva il suo diritto di assicurare l'educazione e l'insegnamento ai figli conformemente alle sue convinzioni religiose ed etiche. Il Governo Italiano, nella sua difesa, aveva evidenziato che il crocifisso, sotto il profilo religioso, non era altro che un simbolo passivo e dunque inidoneo ad influire sulla libertà religiosa e di coscienza e che, col tempo, era divenuto piuttosto un simbolo etico e culturale, un messaggio "umanista" legato alla tradizione nazionale.

La Corte, pur riconoscendo la pluralità dei valori espressi dal crocifisso, ha ritenuto che il simbolo religioso prevalesse e che potesse, in quanto tale ed in particolare se affisso nelle aule scolastiche, influenzare il diritto menzionato dei genitori e la libertà religiosa degli allievi e contrastare con il principio di neutralità confessionale dello Stato nell'esercizio della funzione pubblica, in particolare nel campo educativo. La Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha così concluso, all'unanimità, con la constatazione della violazione, da parte dello Stato italiano, dell'art. 2 Protocollo n. 1 (diritto all'istruzione) combinato con l'art. 9 Conv. (libertà di pensiero, di coscienza e di religione).

Il Governo italiano ha presentato istanza per la remissione della causa alla *Grande Chambre* sulla base di una serie di argomentazioni che possono così sintetizzarsi: a) la libertà riconosciuta dalla giurisprudenza europea alla regolamentazione nazionale sulle questioni religiose e l'inesistenza di una interpretazione condivisa del principio di laicità dello Stato; b) il contrasto con la giurisprudenza della stessa Corte in materia (decisione *Leyla Sahin* contro Turchia del 10 novembre 2005); c) il margine di apprezzamento riconosciuto ai singoli Stati nella materia, in considerazione delle differenze di approccio al tema religioso; d) l'interpretazione del concetto di neutralità confessionale dello Stato che implica un'attenzione a conciliare al meglio le differenze religiose; e) l'incertezza giuridica che conseguirebbe alla necessità di tener conto della diversa sensibilità soggettiva delle singole persone coinvolte (secondo la Corte l'esposizione del crocifisso in aula può rivelarsi incoraggiante per alcuni allievi che a quella religione aderiscono, ma emotivamente "inquietante" per allievi che professano altre religioni o che non ne professano alcuna); f) il travisamento dei fatti in cui sarebbe incorsa la Corte, attribuendo la scelta di esporre il crocifisso alla direzione della scuola mentre, nel caso di specie, si era trattato di un obbligo giuridico previsto dalla normativa nazionale e solo confermato o rafforzato da una conforme votazione all'interno delle istituzioni scolastiche all'esito di uno specifico dibattito.

L'istanza è stata accolta e l'udienza di discussione dinanzi alla *Grande Chambre* è fissata per il 30 giugno 2010.

4. AFFARI CONTENZIOSI PENDENTI

Fra le varie questioni non ancora decise in via definitiva nel corso dell'anno 2009 e che troveranno probabilmente conclusione nell'anno 2010, oltre ai casi già indicati nei precedenti paragrafi (caso *Lautsi e Giuliani e Gaggio*), si segnalano: la questione sulla legge elettorale italiana n. 270 del 2005 della quale si ipotizza il contrasto con gli art. 3, Protocollo 1, e 13 della Convenzione, oggetto di 17 ricorsi (*Saccomanno ed altri*, ecc.); la questione sulla legittimità della assegnazione delle frequenze per le trasmissioni televisive a cavallo dei due sistemi, analogico e digitale (ricorso *Centro Europa 7 srl*); il problema della liquidazione dei beni della "Fondazione Ordine Mauriziano" su cui la Corte ha chiesto ulteriori informazioni da rendere

entro il 9 febbraio 2010 (ricorsi *ITER scarl, Magnetti srl, Società Edilizia Subalpina srl*); il contenzioso del personale A.T.A. della scuola, già oggetto di numerose decisioni in sede nazionale, da ultimo della Corte Costituzionale 16 novembre 2009 n. 311, citata nel capitolo I, paragrafo 1.1.2, che ha ritenuto legittima la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1, comma 218, della legge n. 266 del 2005 (n. 17 ricorsi: *Montalto*, ecc.).

5. TEMI SENSIBILI CHE HANNO INTERESSATO ALTRI STATI ADERENTI ALLA CONVENZIONE EUROPEA

5.1 Questioni rilevanti decise nei confronti di altri Stati.

Fra le più rilevanti questioni oggetto di pronunce della Corte di Strasburgo nei confronti di altri Stati si segnalano:

a) in tema di diritti sindacali e di sciopero:

- la sentenza 30 luglio 2009, *Danilenkov ed altri c. Federazione Russa*, che riscontra una violazione degli art. 11 e 14 della Convenzione in riferimento ad attività sindacali e conferma la tendenza della Corte ad intervenire nel campo sindacale stabilendo obblighi positivi in tema di lotta alla discriminazione per ragioni sindacali, in aggiunta a quelli soddisfatti nell'ambito del diritto penale;

- la sentenza 21 aprile 2009, *Enerji c. Turchia*, che ribadisce la natura di diritto fondamentale universalmente riconosciuto del diritto di sciopero, non limitabile se non in circostanze strettamente individuate; la Corte ha condannato la Turchia per violazione dell'art. 11 della Convenzione perché il governo aveva decretato un divieto generale delle azioni di sciopero per i funzionari pubblici, nel contesto dei giorni d'azione nazionale organizzati da un sindacato, riconoscendo l'esistenza di un legame diretto tra il diritto di sciopero e la capacità dei sindacati di difendere gli interessi dei loro membri;

b) in tema di diritti dello straniero:

- le decisioni 30 giugno 2009, casi *Tuba Aktas, Ghazal, Singh J. e R., Gamaled-dyn, Bayrac c. Francia*, che – confermano l'orientamento già espresso in precedenti pronunce – hanno dichiarato irricevibili i ricorsi proposti per l'affermazione del diritto a portare il velo islamico, in applicazione degli art. 8, 9 e 10 della Convenzione, così motivando: *“La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence, le port du foulard peut être considéré comme «un acte motivé ou inspiré par une religion ou une conviction religieuse» (voir Leyla Sahin c. Turquie [GC], no 44774/98, § 78, CEDH 2005-XI). En l'espèce, la Cour estime que l'interdiction faite à l'élève de porter une tenue ou un signe manifestant une appartenance religieuse et la sanction y afférente, est constitutive d'une restriction au sens du second paragraphe de l'article 9 de la Convention. Elle constate ensuite que la mesure était prévue par la loi du 15 mars 2004, codifiée au sein du code de l'éducation en son article L. 141-5-1. La Cour considère que l'ingérence incriminée poursuivait pour l'essentiel les buts légitimes que sont la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public.*

Il reste donc à déterminer si cette ingérence était «nécessaire dans une société démocratique» pour parvenir à ces buts, au sens du second paragraphe de l'article 9 de la Convention.

... La Cour rappelle aussi que l'Etat peut limiter la liberté de manifester une religion, par exemple le port du foulard islamique, si l'usage de cette liberté nuit à l'objectif visé de protection des droits et libertés d'autrui, de l'ordre et de la sécurité publique (Leyla Sahin, précité, § 111, et Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 92, CEDH 2003-II).

... Dans ces conditions, la Cour estime que la sanction de l'exclusion définitive d'un établissement scolaire public n'apparaît pas disproportionnée. Elle constate par ailleurs que l'intéressée avait la possibilité de poursuivre sa scolarité dans un établissement d'enseigne-

ment à distance, dans un établissement privé ou dans sa famille selon ce qui lui a été expliqué, avec sa famille, par les autorités scolaires disciplinaires. Il en ressort que les convictions religieuses de la requérante ont été pleinement prises en compte face aux impératifs de la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public. En outre, ce sont ces impératifs qui fondaient la décision litigieuse et non des objections aux convictions religieuses de la requérante (voir *Dogru*, précité, § 76).

Ainsi, eu égard aux circonstances, et compte tenu de la marge d'appréciation qu'il convient de laisser aux Etats dans ce domaine, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse était justifiée dans son principe et proportionnée à l'objectif visé et que ce grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.»;

c) in tema di espulsioni:

- con la sentenza 3 dicembre 2009, *Daoudi c. France*, la Corte, dopo aver richiamato la normativa di riferimento in materia di terrorismo [“- la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977 (STE no 90), entrée en vigueur le 4 août 1978 et visant à faciliter l'extradition des auteurs d'actes de terrorisme, et son Protocole du 15 mai 2003 (STCE no 190) non encore entré en vigueur ; - la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme du 16 mai 2005 (STCE no 196), entrée en vigueur le 1er juin 2007 et dont l'objet est d'accroître l'efficacité des instruments internationaux existant en matière de lutte contre le terrorisme et d'intensifier les efforts de ses Etats membres dans la prévention du terrorisme ; et - la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme du 16 mai 2005 (STCE no 198), entrée en vigueur le 1er mai 2008 et visant à actualiser et élargir la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime du 8 novembre 1990 (STCE no 141) pour tenir compte du fait que le terrorisme n'est plus uniquement financé par le blanchiment d'argent, mais qu'il peut également l'être par des activités légitimes.... L'article 4 § 2 du Protocole d'amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme... L'article 21 § 2 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention du terrorisme...], facendo riferimento sia ad un rapporto di *Amnesty International* secondo cui «en cas de détention par le DRS, les garanties prévues par le droit international et la législation algérienne pour la protection des détenus sont régulièrement bafouées... les agents du DRS opèrent dans un climat d'impunité quasi totale, sans aucun contrôle de la part des autorités civiles. La crainte empêche certaines victimes de se plaindre aux instances judiciaires algériennes» con la conseguenza che il rischio di essere sottoposto a tortura per il soggetto da espellere è molto alto, sia a relazioni dell'*Human rights watch*, del *Comité des droits de l'homme des Nations Unies*, del *Dipartimento di Stato americano* e del *Ministero dell'Interno britannico* che confermano quel pericolo, la Corte ha concluso che “Pour tous les motifs précités, et eu égard en particulier au profil de l'intéressé qui n'est pas seulement soupçonné de liens avec le terrorisme, mais a fait l'objet, pour des faits graves, d'une condamnation en France dont les autorités algériennes ont eu connaissance, la Cour est d'avis qu'il est vraisemblable qu'en cas de renvoi vers l'Algérie le requérant deviendrait une cible pour le DRS (voir, mutatis mutandis, *Chahal c. Royaume-Uni*, 15 novembre 1996, § 106, *Recueil des arrêts et décisions 1996-V*, et aussi, a fortiori quant au profil du requérant, *Ben Salah c. Italie*, no 38128/06, § 7, 24 mars 2009, *Soltana c. Italie*, no 37336/06, §§ 14-15, 24 mars 2009, et *C.B.Z. c. Italie*, no 44006/06, § 7, 24 mars 2009)... En conséquence, la décision de renvoyer l'intéressé vers l'Algérie emporterait violation de l'article 3 de la Convention si elle était mise à exécution»;

- lo stesso orientamento è stato seguito dalla Corte in altri casi nei quali il terrorista (sospettato o anche condannato per legami con associazioni terroristiche o per attività terroristiche) non poteva essere espulso nel Paese di provenienza per il

rischio concreto di essere assoggettato a trattamenti unumani ed a pratiche di tortura: si veda la sentenza 22 settembre 2009, *Abdolkhani and Karimnia c. Turkey* [per un caso di deportazione verso l'Iran o l'Iraq di un presunto appartenente all'organizzazione PMOI, con condanna anche ad un risarcimento danni per violazione degli art. 13 e 5 della Convenzione];

d) in materia di eccessiva durata dei processi:

- nella sentenza 2 luglio 2009, *Economi c. Greece*, la Corte ha condannato lo stato greco ad un risarcimento constatando che: «21. *La Cour rappelle que l'article 13 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 (voir Kudła c. Pologne [GC], no 30210/96, § 156, CEDH 2000-XI). 22. Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de constater que l'ordre juridique hellénique n'offre pas aux intéressés un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention leur permettant de se plaindre de la durée d'une procédure (Konti-Arvaniti c. Grèce, no 53401/99, §§ 29-30, 10 avril 2003). La Cour ne distingue en l'espèce aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence, d'autant plus que le Gouvernement n'affirme pas que l'ordre juridique hellénique fût entre-temps doté d'une telle voie de recours. 23. Dès lors, la Cour estime qu'en l'espèce il y a eu violation de l'article 13 de la Convention en raison de l'absence en droit interne d'un recours qui aurait permis au requérant d'obtenir la sanction de son droit à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.»;*

e) in materia di libertà di espressione e di costituzione di partiti politici:

- nella sentenza 30 giugno 2009, *Herri Batasuna Et Batasuna c. Espagne*, la Corte ha ritenuto legittimo il provvedimento dell'autorità giudiziaria spagnola che aveva statuito lo scioglimento di un partito avente principi contrari all'ordine costituzionale definito: «94. *A l'issue d'un contrôle rigoureux quant à la présence de raisons convaincantes et impératives pouvant justifier la dissolution des partis politiques requérants, la Cour estime que cette ingérence correspondait à un «besoin social impérieux» et était «proportionnée au but visé». Il en résulte que la dissolution peut être considérée comme «nécessaire dans une société démocratique», notamment pour le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre et la protection des droits et libertés d'autrui, au sens de l'article 11 § 2. 95. A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut à la non-violation de l'article 11 de la Convention.»;*

f) in materia di condizioni di detenzione:

- la sentenza della *Grande Chambre* 19 febbraio 2009, *A. et autres c. Royaume Unit*, in un caso di applicazione di normativa anti-terrorismo adottata all'indomani dei fatti dell'11 settembre 2001 *in deroga* [*“Le 11 novembre 2001, faisant application de l'article 14 de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (Human Rights Act 1998 – «la loi de 1998» voir le paragraphe 94 ci-dessous), le ministre de l'Intérieur prit un arrêté de dérogation où il indiquait les termes d'un avis de dérogation qu'il se proposait de notifier au Secrétaire général du Conseil de l'Europe au titre de l'article 15 de la Convention... Le 12 novembre 2001, le projet de loi sur la sécurité et la lutte contre la criminalité et le terrorisme où figuraient les clauses de ce qui allait devenir le chapitre 4 de la loi de 2001 fut déposé devant la Chambre des communes. Le Parlement adopta en deux semaines le projet en question, lequel avait fait l'objet d'une motion de programmation restrictive qui prévoyait trois jours de débats publics à la Chambre des communes pour l'examen des 125 dispositions du texte et qui suscita des protestations de la part de la Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme (Joint Committee of Human Rights) et du Comité restreint sur les affaires intérieures (Home Affairs Select Committee) contre la brièveté du délai qui leur avait été accordé pour étudier le projet.”*] ha ritenuto non contraria ai principi dell'art. 3 della Convenzione la detenzione dei ricorrenti, os-

servando in via generale che: “126. *Pleinement consciente des difficultés que les Etats rencontrent pour protéger leur population contre la violence terroriste, la Cour y voit une raison supplémentaire de souligner que l'article 3 consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. Cette disposition ne prévoit pas de restrictions, en quoi elle contraste avec la majorité des clauses normatives de la Convention et des Protocoles nos 1 et 4, et d'après l'article 15 § 2, elle ne souffre nulle dérogation, même s'il existe un danger public menaçant la vie de la nation. Même dans les circonstances les plus difficiles, telle la lutte contre le terrorisme, et quels que soient les agissements de la personne concernée, la Convention prohibe en termes absolus la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants (Ramirez Sanchez, précité, §§ 115-116).*», ma ha ritenuto violato l'art. 5 per alcuni dei ricorrenti: «190. *En conclusion, la Cour estime, comme la Chambre des lords, que les mesures dérogatoires étaient disproportionnées en ce qu'elles opéraient une discrimination injustifiée entre étrangers et citoyens britanniques. Il s'ensuit qu'il y a eu violation de l'article 5 § 1 dans le chef des premier, troisième, cinquième, sixième, septième, huitième, neuvième, dixième et onzième requérants.*»;

- le sentenze 30 giugno 2009, *Shuvaev c. Greece*, e 11 giugno 2009, *S.D. c. Greece*, hanno condannato lo Stato greco per violazione degli art. 5 e 13 della Convenzione a causa delle condizioni disumane di detenzione cui erano stati assoggettati i ricorrenti negli istituti penitenziari e centri di detenzione per stranieri, con privazione anche della libertà di comunicazione con l'esterno.

ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI
DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

III ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI DERIVANTI DALLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA

1. MISURE DI CARATTERE GENERALE. LEGGI E PROGETTI DI RIFORMA

1.1 Riforma del processo penale

Il disegno di legge 6 febbraio 2009 – A.S 1440, approvato dal Governo, comprende cinque deleghe per il riordino della disciplina delle comunicazioni e notificazioni nel procedimento penale, delle audizioni di testimoni nel corso dei processi a distanza, per l'attribuzione della competenza in materia di misure cautelari al tribunale in composizione collegiale, per la sospensione del processo celebrato in assenza dell'imputato, per la digitalizzazione dell'Amministrazione della Giustizia, nonché per la elezione dei viceprocuratori onorari presso il Giudice di Pace. In particolare, nell'ambito delle disposizioni sul procedimento penale e ordinamento giudiziario, sono previste norme in tema di competenza, indagini preliminari, ricusazione, diritto alla prova e giudizio abbreviato, disposizioni in materia di indagini di polizia giudiziaria ed esercizio dell'azione penale in ordine ai reati per cui si procede mediante citazione diretta a giudizio e disposizioni sulle impugnazioni e revisione delle sentenze a seguito di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Gli interventi più significativi che in questa sede rilevano sono relativi alla estensione del rito semplificato, previsto per i reati del giudice di pace, a tutti i reati a citazione diretta e alle generali misure di accelerazione nella fase delle indagini, del processo penale e nelle impugnazioni. Infatti, con il nuovo codice, l'accresciuto potere di direzione delle indagini del pubblico ministero lo ha talora allontanato dalla giurisdizione, trasformandolo in una sorta di "super-commissario", mentre la polizia giudiziaria ha perduto slancio ed iniziativa. Si è ritenuto, perciò, di estendere il modello del giudice di pace in materia penale - che restituisce alla polizia giudiziaria un ruolo investigativo pieno (riservando al pubblico ministero l'assunzione degli atti del procedimento a garanzia dell'indagato o destinati ad assumere valenza probatoria diretta nel processo, oltre alla richiesta di archiviazione e la elevazione dell'imputazione) - al processo dinanzi al giudice ordinario, limitatamente a tutti quei procedimenti che, in ragione della non particolare gravità dei reati contestati o della non eccessiva complessità degli accertamenti, non necessitano della direzione dell'ufficio requirente. Questa misura ha un contenuto indirettamente acceleratorio delle indagini e del processo, consentendo il recupero di energie ed impegno investigativo del pubblico ministero sulle notizie di reato più gravi e complesse.

Ancora funzione acceleratoria presentano i seguenti interventi: a) la limitazione dell'obbligo di notificare l'avviso di conclusione delle indagini preliminari ex art. 415 bis c.p.p. ai soli casi in cui l'indagato non abbia già conoscenza del procedimento, attraverso la notifica dell'informazione di garanzia; b) la semplificazione del procedimento di archiviazione, ove il Gip potrà ordinare nuove indagini al pubblico ministero senza una previa udienza camerale; c) l'introduzione dell'avocazione automatica delle indagini da parte del Procuratore Generale in caso di inerzia prolungata del pubblico ministero; d) la riaffermazione della regola che vuole che gli arrestati in flagranza siano presentati al giudizio direttissimo senza passare dal circuito penitenziario, stando nelle camere di sicurezza della polizia, con possibilità eccezionale per il pubblico ministero di derogare a tale regola; e) la introduzione del termine di 10 giorni entro il quale la parte, in caso di accertamenti tecnici irripetibili disposti dal pubblico ministero, dovrà promuovere incidente probatorio.

Con particolare riferimento all'adeguamento del sistema a taluni obblighi internazionali si evidenzia la previsione della revisione delle sentenze a seguito di condanne pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Capo III). Con l'introduzione di una ipotesi ulteriore di revisione all'art. 630 c.p.p., sarà possibile per colui che ha

riportato una condanna nazionale giudicata iniqua, ai sensi dell'art. 6 par. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sempre che si trovi in stato di detenzione, di richiedere la riapertura del processo e, nelle more, la sospensione dell'esecuzione della sentenza. Ciò attua una precisa indicazione proveniente dalla Corte di Strasburgo e della nostra Corte costituzionale (secondo quanto è stato riferito nella precedente relazione). La disposizione transitoria dell'art. 33, comma 4, fissa i termini per la formulazione della domanda di revisione, nelle ipotesi in cui la sentenza della Corte europea di condanna dello Stato italiano per violazione dei principi del giusto processo sia divenuta definitiva in data anteriore all'entrata in vigore della legge.

1.2 Riforma del processo civile

In materia di processo civile si segnala l'entrata in vigore, in data 4 luglio 2009, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante nuove disposizioni sul processo civile e contenente numerose norme che modificano il codice di procedura - già evidenziate nell'analisi del disegno di legge Atto Senato 1082, approvato dal Senato il 4 marzo 2009, riportata nella relazione annuale al Parlamento dell'anno 2008 - in funzione acceleratoria del processo e di razionalizzazione del compimento delle singole attività processuali.

Tra le principali novità contenute nella legge in oggetto vi è l'aumento del limite di valore della competenza del giudice di pace nelle cause relative a beni mobili (da 2.500 a 5.000 euro) e nelle cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e natanti (da 15.000 a 20.000 euro), al fine di deflazionare il carico di lavoro gravante sui tribunali.

Scopo della norma è quello di beneficiare della minor durata media dei procedimenti civili che si svolgono davanti al giudice di pace (459 giorni) rispetto a quella dei procedimenti che si svolgono davanti al tribunale (977 giorni)

È stato valorizzato il principio di lealtà processuale, introducendo un sistema di sanzioni processuali pecuniarie a carico della parte che, con il proprio comportamento, abbia determinato un allungamento dei tempi di durata del processo, ovvero abbia agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave.

È stata semplificata la fase della decisione della controversia:

1) si consente al giudice di porre a fondamento della propria decisione anche i fatti non contestati dalla parte (in tal modo si esonera la parte che ha allegato quei fatti dal relativo onere probatorio e si semplifica l'istruzione della causa);

2) viene semplificato il procedimento di redazione della sentenza (la quale dovrà limitarsi a riportare una concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione, anche mediante il richiamo a precedenti decisioni conformi).

Premesso che il numero delle sentenze civili emesse dai tribunali ogni anno ammonta a circa 600.000, è ragionevole attendersi che la semplificazione delle modalità di redazione della sentenza si traduca in un aumento della produttività media di ciascun magistrato, quantificabile - in via prudenziale - in misura pari al 10% del totale (60.000 sentenze in più all'anno).

Analogamente, tenuto conto del numero delle sentenze civili emesse dalle Corti di appello (76.000 in media all'anno), è ragionevole attendersi un aumento della produttività delle corti in ragione di 7.600 sentenze l'anno.

Sono stati razionalizzati ed accelerati i tempi per il compimento di singole attività processuali:

1) in luogo dei termini attualmente previsti dal codice di rito (rispettivamente, un anno o sei mesi) è stato introdotto un termine omogeneo di tre mesi entro il quale le parti debbono procedere alla riassunzione del processo (a seguito di sospensione, cancellazione della causa dal ruolo, interruzione, cassazione della sentenza con rinvio, ecc.);

2) è stato ridotto da un anno a sei mesi il termine lungo per impugnare le sentenze;

3) sono stati razionalizzati i tempi di espletamento delle consulenze tecniche d'ufficio, eliminando la prassi dei rinvii di udienza per la formulazione dei quesiti

al consulente, per il deposito di memorie contenenti osservazioni alla relazione di consulenza e per consentire al consulente di replicare alle osservazioni delle parti.

Tenuto conto dei tempi medi di rinvio della causa da un'udienza all'altra (circa 6 mesi, pur con significative oscillazioni a seconda degli uffici giudiziari), l'eliminazione di uno/due rinvii si traduce in una riduzione della durata del procedimento stimabile in 6/12 mesi.

È stata introdotta la possibilità di assumere la prova testimoniale per iscritto come è già previsto in altri ordinamenti giuridici (ad es. quello francese). Il giudice - quando vi è accordo tra le parti - potrà acquisire le risposte del testimone senza che questi debba comparire in udienza (il testimone è chiamato a compilare un modulo contenente le risposte ai capitoli di prova ammessi e a trasmetterlo al giudice).

È stato introdotto un nuovo strumento di coercizione indiretta per l'adempimento degli obblighi di fare infungibili e degli obblighi di non fare - modellato sulla falsariga delle *astreintes* francesi - consentendo al giudice di determinare, su istanza di parte, una somma di denaro spettante al creditore per ogni violazione o inosservanza successiva alla pronuncia che ha accertato l'inadempimento di quegli obblighi.

In tal modo la sentenza che ha accertato l'esistenza dell'obbligazione costituirà titolo esecutivo anche per la riscossione delle somme (che il giudice ha già liquidato) dovute per ogni violazione successiva alla pronuncia, evitando che il creditore sia costretto a promuovere un ulteriore giudizio per l'accertamento di tale violazione.

È stato introdotto un modello generale di procedimento sommario di cognizione a cui le parti potranno fare ricorso - in alternativa al procedimento ordinario - in tutte le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica.

Il procedimento in oggetto si caratterizza per il fatto di essere deformalizzato rispetto al procedimento ordinario di cognizione (pur nel rispetto dei requisiti necessari ad assicurare il principio del contraddittorio e la tutela del diritto di difesa) ed è destinato a concludersi con un'ordinanza provvisoriamente esecutiva che costituisce titolo per l'iscrizione di ipoteca e la trascrizione ed è suscettibile di produrre gli effetti del giudicato se non è appellata.

Il procedimento è pensato quale rito alternativo al rito ordinario di cognizione disciplinato dal libro secondo del codice di procedura civile; ad esso le parti potranno fare ricorso nelle cause di pronta soluzione (quando il *thema decidendum* è già definito negli atti introduttivi del giudizio; quando l'attività istruttoria è ridotta al minimo), sì da consentire al giudice di definire il giudizio di primo grado in un tempo di gran lunga inferiore rispetto alla durata media attuale (977 giorni davanti al tribunale).

È stato introdotto un filtro di ammissibilità per i ricorsi per cassazione.

Si tratta di una soluzione già presente in molti altri ordinamenti (ad es. quello tedesco) che consente di deflazionare il carico di lavoro dei giudici di legittimità, ponendolo in linea con gli *standard* europei e internazionali.

Fermi restando i motivi di ricorso per cassazione attualmente previsti dalla legge, si prevede che il ricorso venga dichiarato ammissibile solo quando la questione di diritto posta abbia carattere di novità, quando esista un contrasto nella giurisprudenza della Corte, quando la Corte ritenga di mutare il proprio orientamento, o quando appaia fondata la censura relativa alla violazione dei principi del giusto processo.

L'introduzione del filtro consentirà alla Corte suprema di cassazione di definire una parte dei ricorsi con le più agevoli (e rapide) forme del procedimento in camera di consiglio.

È stata attribuita una delega al Governo per l'emanazione di norme in materia di mediazione in ambito civile e commerciale, allo scopo di incentivare la definizione delle controversie fuori del processo, dando attuazione alla normativa comunitaria in materia (direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2008).

Scopo della norma è quello di consentire alle parti di risolvere le controversie in via stragiudiziale, avvalendosi di mediatori professionali iscritti in appositi registri.

Trattasi di un'esperienza già positivamente sperimentata nella materia societaria, in cui si registra - anno dopo anno - un aumento del 100% delle composizioni stragiudiziali delle controversie davanti agli organismi di conciliazione, cui corrisponde una progressiva diminuzione del contenzioso in sede giurisdizionale (a fronte di 11.736 nuovi procedimenti - sopravvenuti nel 2006, è stata registrata una sopravvenienza nell'anno 2007 di 9.208 nuovi procedimenti).

È stata, altresì, attribuita una delega al Governo per la semplificazione dei riti civili, allo scopo di ricondurre la maggior parte dei riti previsti dalla legislazione speciale ad uno dei tre modelli di riferimento disciplinati dal codice (il rito ordinario di cognizione, il rito del lavoro, il nuovo rito sommario di cognizione).

Scopo della norma è quello di restituire centralità al codice di procedura civile e agevolare l'attività degli operatori del diritto, ponendo fine alle incertezze interpretative derivanti dalla pluralità di riti esistenti e che sono causa di lungaggini processuali.

In quest'ottica si riconducono con effetto immediato al rito ordinario di cognizione le cause in materia societaria (abrogando il c.d. rito societario) e quelle in materia di risarcimento del danno da sinistro stradale.

1.2.1 Interventi sulla eccessiva durata dei processi

Il disegno di legge A.S. n. 1880 recante «*Misure per la tutela del cittadino contro la durata indeterminata dei processi, in attuazione dell'art. 111 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo*», approvato in prima lettura dall'Assemblea del Senato il 20 gennaio 2010, ora all'esame della Camera dei deputati (n. 3137/C), costituisce un'anticipazione dell'A.S. 1440 (per l'esame del quale si rinvia alla precedente relazione), sulla riforma del processo civile e penale, il cui articolo 23 (Capo V), recante norme in materia di equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo, è stato parzialmente trasposto, con alcune modifiche, nell'art. 1 del disegno di legge A.S. 1880 (sul cd "processo breve").

Il disegno di legge si compone di soli tre articoli ed introduce rilevanti modifiche sia al processo civile (intervenendo in modifica dell'art. 2 della legge 24 marzo 2001 n. 89) sia al processo penale (inserendo dopo l'attuale articolo 346 l'art. 346-bis c.p.p.).

La dichiarata finalità del Legislatore (ben espressa nella relazione di accompagnamento) è di intervenire sui tempi del processo: nel settore civile, modificando le procedure dell'equo indennizzo quando è violata la ragionevole durata; nel settore penale, introducendo la fattispecie estintiva del procedimento per violazione del termine di durata ragionevole. I profili di criticità, nel raffronto tra le modifiche apportate con l'A.S. 1880 rispetto alla previsione dell'A.S. 1440 sul periodo di tempo individuato per la durata ragionevole del primo grado di giudizio (ridotto da tre a due anni), emergenti da una analisi dei dati afferenti al contenzioso instaurato *ex lege Pinto* (circa 6.000 decreti su tutto il territorio nazionale), nella attuale situazione organica degli uffici giudiziari, potrebbero far ritenere probabile un aumento delle domande di equa riparazione e conseguentemente l'aumento considerevole degli oneri finanziari a carico dello Stato per l'erogazione degli equi indennizzi.

Si consideri che in Europa quasi nessuno Stato (a parte la Polonia) ha introdotto un meccanismo, meramente risarcitorio, come quello oggi vigente nel nostro Paese e che la mancanza di un profilo concretamente acceleratorio nella disciplina sulla materia ha finito per rendere il rimedio fine a sé stesso, molto oneroso e, spesso, speculativo.

Il complesso di queste ultime nuove norme dovrebbe non solo razionalizzare e limitare il contenzioso interno prodotto dalle lungaggini dei processi civili, penali ed amministrativi e favorirne indirettamente la definizione ma, anche, prevenire e ridimensionare il contenzioso presso la Corte di Strasburgo.

Tale attesa riforma, raccomandata anche dalla Risoluzione adottata dal Comitato dei Ministri del C.d.E. nella sua 1051^a riunione (17 - 19 marzo 2009), consentireb-

be tra l'altro di ridurre significativamente l'ammontare degli indennizzi, oltre a farne uno strumento indiretto per monitorare l'efficienza del sistema e dunque intervenire quando e dove occorra.

1.3 Trattamento penitenziario – Piano d'azione

Con la sentenza sul caso *Sulejmanovic* c. Italia (v. paragrafo 2.3.2.2) sono state denunciate le condizioni di affollamento delle carceri, per quanto riguarda la compatibilità delle condizioni detentive con il rispetto della dignità umana.

Sul piano delle misure individuali e/o generali da adottare per dare esecuzione al giudicato, destinate a far fronte alle implicazioni che una condizione di affollamento come quella evocata nel predetto caso può comportare, il Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ha messo a punto nuove regole di selezione per l'ammissione al circuito alta sicurezza più consone alle funzioni prevenzionali attribuibili al mero raggruppamento in circuito di detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, estromettendovi soggetti che non presentino appartenenze, precedenti o contiguità con la criminalità mafiosa.

In tal modo le operazioni di valutazione e riduzione proporzionale delle sezioni dedicate al circuito su base provveditoriale, comportando un riordino nel numero di presenze, potranno tradursi in un beneficio apprezzabile in termini di recupero degli spazi detentivi e di più funzionale gestione dei 19 istituti penitenziari destinati esclusivamente al circuito media sicurezza.

In tale prospettiva è stato dato mandato alle competenti strutture regionali di avanzare proposte che prevedano allocazioni di detenuti dell'alta sicurezza eguali a quelle previste per la media sicurezza, a parità di situazione logistica, mediante un aumento, ove possibile, della capacità di ricettività delle camere detentive destinate agli ascritti al circuito alta sicurezza, con equiparazione alla corrispondente realtà della media sicurezza.

In disparte poi le tradizionali periodiche misure di carattere deflattivo: recentemente, tra le iniziative di carattere amministrativo intraprese proprio sotto il profilo della razionalizzazione degli spazi detentivi, vi è stata quella opportunamente trasfusa nella circolare n. 3620/6070 del 06.07.2009 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, rivolta a sensibilizzare le direzioni d'istituto affinché sia posto in essere ogni intervento realisticamente possibile per il conseguimento del risultato sopra citato.

In via esemplificativa, le direzioni d'istituto sono state sollecitate a non comprimere "quegli spazi vitali" che concorrono ad alleviare le tensioni e le conflittualità, fino ad arrivare anche a prolungare i momenti trattamentali oltre un certo orario (ad esempio oltre le ore 16.00) e, laddove ciò non sia possibile, a fissare limiti temporali di inizio e di cessazione delle attività, ma senza mai arrivare alla loro sistematica interruzione.

In una prospettiva di ottimizzazione degli spazi detentivi di più ampio respiro, poi, le articolazioni provveditoriali dell'Amministrazione penitenziaria sono state invitate ad individuare strutture detentive a gestione "aperta" cui assegnare detenuti di minor pericolosità sociale, in guisa tale da compensare negli stessi i minori spazi destinati alle camere di detenzione - da convertire in camere di pernottamento - con la permanenza all'aperto protratta nel corso della giornata e con una offerta trattamentale più consistente, in termini di aumento dei colloqui consentiti dall'ordinamento penitenziario e di maggiori occasioni di attività di intrattenimento, di percorsi formativi, di colloqui con assistenti volontari, nonché con una maggior cura per la funzionalità dei servizi rivolti alla soddisfazione dei bisogni primari della popolazione detenuta, evitando ad esempio le sospensioni di erogazioni di acqua nei periodi di maggiore criticità.

Nella stessa prospettiva si pone l'invito rivolto dall'Amministrazione penitenziaria alle sedi periferiche ad adoperarsi affinché sia assicurato a ciascun detenuto uno spazio vitale adeguato e comunque non inferiore a 3 mq a persona come soglia limite per la configurazione della violazione dell'art. 3 della Convenzione europea.

2. I REGOLAMENTI AMICHEVOLI

L'anno 2009 è stato caratterizzato da iniziative volte a verificare la possibilità di soluzioni extragiudiziarie delle controversie, seguendo l'orientamento che ha visto il nostro Paese utilizzare lo strumento del regolamento amichevole o dell'offerta unilaterale per i casi in materia di espropriazione fin dal periodo immediatamente successivo alla legge 9 gennaio 2006, n. 12, e all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 2007.

Le proposte presentate, sia su indicazione del *Greffier* che su iniziativa delle parti, hanno riguardato n. 9 ricorsi, alcuni ancora nella fase istruttoria ed altri relativi a casi sui quali era già intervenuta pronuncia di condanna da parte della Corte. Ulteriori ipotesi di accordo, come pure l'esito delle proposte già avanzate, sono stati però condizionati dall'attesa pronuncia, in composizione di Grande Camera, per il caso *Guiso-Gallisay c/Italia*, intervenuta alla fine del 2009, la cui decisione avrebbe influito sui parametri da utilizzare per la determinazione dell'equa soddisfazione nei casi di espropriazione indiretta.

Le pronunce, pertanto, relative alla radiazione per intervenuto regolamento amichevole si sono limitate a 5 casi, di cui n. 2 sentenze (ricorsi n. 1717/03 - *Velocci* e n. 10022/02 - *Labruzzo*) e n. 3 decisioni (ricorsi n. 19380/05 - *Guetti e altri*; n. 316/05 - *Pecar e Pertot* e n. 14360/05 - *Immobiliare Banditella Srl*).

3. I RISARCIMENTI

Le somme alle quali la Corte ha condannato lo Stato italiano, a titolo di equa soddisfazione, nell'anno 2009, ammontano complessivamente ad € 3.292.327, 46 di cui € 2.391.254,47 per danni materiali, € 590.550,00 per danni morali ed € 310.522,99 per spese di giustizia.

Nel medesimo anno, sono state eseguite dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro, n. 70 sentenze (una parte delle quali relative all'anno 2008), per un importo complessivo pari ad € 8.165.103,38, di cui € 1.274.999,98 sono stati utilizzati per il pagamento di 7 regolamenti amichevoli definiti dalla Corte con pronunce di cancellazione delle cause dal ruolo (figure nn. 8 e 9).

L'onere finanziario sostenuto dall'Italia per il pagamento degli indennizzi liquidati dalla Corte europea risente, in via principale, delle condanne legate al fenomeno dell'espropriazione indiretta, la cui mole di ricorsi, molti ancora pendenti, espone peraltro il bilancio statale a rischio di un ulteriore e rilevante aggravio di spesa per gli anni a venire.

Un altro fattore deriva dall'incidenza delle pronunce concernenti casi ripetitivi, come quelli in materia di durata esorbitante delle procedure giudiziarie, dove gli importi di equa soddisfazione liquidati dalla Corte nei casi in cui i ricorrenti abbiano previamente beneficiato di indennizzi ottenuti grazie all'azionamento di un rimedio interno appositamente predisposto (la cd. Legge Pinto) raggiungono, nei confronti dell'Italia, livelli significativi, ben diversi dai casi analoghi liquidati contro quei Paesi che non dispongono di tale soluzione per l'eccessiva durata processuale e per i quali la Corte di Strasburgo ritiene sufficiente, a titolo di equa soddisfazione, il riconoscimento della constatazione di violazione (cfr. sentenza *Von Koester c. Germania* del 7 gennaio 2010).

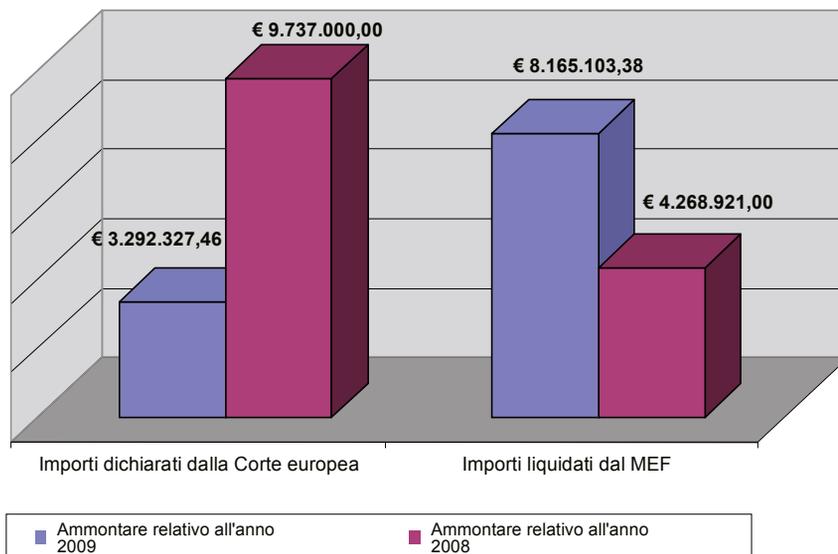
Si è in presenza, dunque, di una problematica che, intervenendo sia sulla dimensione quantitativa delle condanne che sull'aggravio della spesa pubblica a carico dell'Italia, dovrebbe far propendere, in linea generale, verso la scelta di una strategia costante di definizione extragiudiziarie delle vertenze, nelle forme dell'offerta unilaterale o degli accordi amichevoli, da proporre prima che intervenga la pronuncia della Corte, così da ottenere la radiazione dei ricorsi dal ruolo, ai sensi degli articoli 37, par. 1, e 39 della Convenzione.

Nello stesso tempo, occorre porre nella giusta evidenza la prossima entrata

in vigore, prevista per il giugno 2010, del Protocollo n. 14, il quale prevede una nuova causa di irricevibilità derivante dalla constatazione che il ricorrente non ha ricevuto alcun danno rilevante dalla violazione del suo diritto: l'augurio è che la Corte, arrivando a discernere ciò che è realmente importante nel contesto generale dei diritti umani da ciò che non lo è, interpreti la suddetta disposizione in modo tale da liberarsi degli innumerevoli "casi bagattellari" che intralciano il suo lavoro (tra cui rientra gran parte dei casi ripetitivi italiani, in cui il *petitum* è oggettivamente modesto).

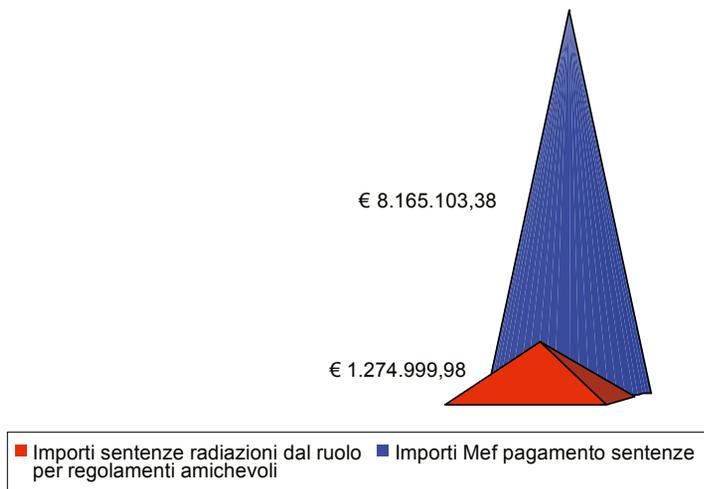
I RISARCIMENTI

Figura 8



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Elaborazione grafica: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso

Figura 9



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Elaborazione grafica: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento affari giuridici e legislativi - Ufficio contenzioso

4. L'AZIONE DI RIVALSA

Per ovviare ai dubbi sorti sull'azione di rivalsa da parte dello Stato nei confronti degli enti locali e degli altri soggetti responsabili delle violazioni sanzionate con decisioni della Corte di Strasburgo, regolata dall'art. 16-*bis* della legge 4 febbraio 2005 n. 11 (introdotto dalla legge finanziaria 2007, su cui si veda la Relazione per l'anno 2007), che concernevano la possibilità di azionare la rivalsa anche per le somme spese in regolamenti amichevoli, l'art. 42-*ter* della legge 27 febbraio 2009, n. 14, di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, ha interpretato autenticamente il citato art. 16-*bis* "nel senso che la rivalsa si esercita anche per gli oneri finanziari sostenuti dallo Stato per le definizioni delle controversie presso la Corte europea dei diritti dell'uomo che si siano concluse con sentenza di radiazione o cancellazione dal ruolo ai sensi degli art. 37 e 39 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848".

La novella normativa è di grande rilievo perché consente al Governo di perseguire la strada del regolamento amichevole al fine di risolvere contenziosi pendenti prima di una probabile sentenza di condanna, senza perdere peraltro la possibilità di rivalsa nei confronti dei soggetti responsabili delle violazioni, con l'effetto di coinvolgerli maggiormente nella gestione del contenzioso anche sotto il profilo istruttorio.

Per vero, l'atteggiamento dei soggetti cui sono direttamente riconducibili le attività che hanno causato il contenzioso portato all'esame della Corte europea non è sempre collaborativo nella gestione degli strumenti offerti dalla Convenzione per definire amichevolmente la causa: al comportamento dell'ANAS che nel procedimento *Pecar e Pertot*, prendendo atto della costante giurisprudenza sfavorevole della Corte europea in materia di illecita privazione della proprietà e in conformità ai principi resi nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, ha rinunciato al recupero della somma corrispondente alla quota parte del valore venale del bene espropriato, riconosciute in appello sulla base dei criteri riduttivi dell'articolo 5-*bis* della legge n. 359/1992, si contrappone la posizione dell'Amministrazione provinciale di Reggio Calabria che nella causa *Cento c. Italia*, tuttora pendente dinanzi alla Corte, di fronte al rischio di una pronuncia di condanna e all'opportunità di definire la controversia con regolamento amichevole, ha manifestato la propria indisponibilità a rinunciare alle pretese azionate in sede nazionale per la restituzione della differenza pagata alla parte ricorrente, quale somma concorrente a determinare il valore reale del terreno.

Il Comune di Roma, invece, ha assicurato la propria disponibilità per l'elaborazione di una proposta di regolamento nella causa *Immobiliare Podere Trieste*, allo scopo di evitare la pronuncia sulla questione relativa all'equa soddisfazione, avendo già accertato la Corte europea la sussistenza della violazione.

Sul piano del recupero degli importi dovuti allo Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze, a cui compete l'onere dell'avvio dell'azione di rivalsa, ha notificato nel corso dell'anno 2009 le prime 6 sentenze di condanna ad altrettanti enti territoriali, resisi responsabili delle violazioni accertate dalla Corte europea, indicando a ciascun soggetto l'entità delle somme dovute, per un totale complessivo pari a € 7.601.626,95.

La procedura avviata è propedeutica al raggiungimento di un'intesa volta alla definizione delle modalità e dei termini di pagamento, anche rateizzato, prima dell'emanazione del provvedimento da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, che costituisce titolo esecutivo.

In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, all'emanazione del provvedimento provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata.

CONTROLLO DELL'ESECUZIONE

1. IL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA – INCONTRI E RACCOMANDAZIONI

L'Italia detiene il triste record del primo posto, tra i 47 Paesi membri, sotto il profilo del numero di casi soggetti al meccanismo, previsto dall'art. 46 della Convenzione, di controllo collettivo (affidato, cioè, a tutti gli Stati aderenti all'organismo), funzionale a verificare che il mezzo scelto dallo Stato nella sua discrezionalità, per conformarsi alle conclusioni della Corte, sia idoneo a perseguire il risultato voluto nella sentenza di constatazione della violazione (lo Stato, infatti, è solo formalmente libero nella scelta del mezzo tecnico per realizzare il suo obbligo di conformarsi, in quanto comunque la misura adottata deve, sotto il profilo sostanziale, essere esaminata e condivisa dal Comitato dei Ministri, organo politico del Consiglio d'Europa). Il numero dei casi è pari, infatti, a 2.471 e costituisce il 31,33% del totale dei casi pendenti in seno al Comitato; è vero, però, che solo 45 sono casi rilevanti (la percentuale è appena dell'1,82%) e che ben 2.426 sono casi ripetitivi od isolati, riconducibili quasi tutti alla problematica della non ragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali interni, sanzionati con sentenze della Corte emesse specialmente negli anni ottanta e novanta. Dei menzionati 45 *leading-cases*, inoltre, 14 risultano pendenti da meno di due anni, 10 da più di due anni ma da meno di cinque, 21 da più di cinque anni. Quest'ultimo dato colloca ancora una volta il nostro Paese al primo posto, questa volta nella classifica dei paesi caratterizzati da inadempienza ultraquinquennale.

Non sempre, però, è questione di cattiva volontà da parte italiana, spesso si tratta di casi che rimangono aperti alla sorveglianza del Comitato dei Ministri, sebbene siano già state soddisfatte le condizioni per la loro chiusura, a causa di ritardi da parte del Segretariato del Consiglio d'Europa nell'esame delle richieste di chiusura formulate dal Governo. Va registrata infatti l'esistenza di un non irrilevante *gap* temporale, non si sa fino a che punto inevitabile, tra momento in cui il Governo italiano avanza una richiesta, pienamente documentata, di chiusura di un caso e momento della chiusura attraverso l'emissione della risoluzione finale da parte del Comitato dei Ministri: nell'ultima riunione del C.M. di dicembre 2009, per esempio, risultano 39 casi contro l'Italia, molti dei quali pendenti da più di cinque anni, inseriti nella rubrica 6.2 che preclude alla prossima approvazione di una risoluzione finale di chiusura.

Per ridurre significativamente la suddetta esposizione occorre quindi intervenire per migliorare la metodologia per le informazioni da fornire sui casi in trattazione. Attualmente, infatti, dopo il passaggio in giudicato di una sentenza di constatazione di violazione emessa dalla Corte, inizia il decorso dei seguenti termini: a) dalla data di definitività della sentenza decorre un termine di tre mesi per il pagamento dell'equa soddisfazione liquidata dalla Corte (il mancato rispetto di tale termine comporta l'obbligo di corrispondere interessi di mora); b) dalla medesima data inizia il decorso del termine semestrale per comunicare al Comitato dei Ministri il "*piano d'azione*" contenente le misure individuali e/o generali già adottate o che si intendono adottare per dare esecuzione al giudicato.

Al fine di creare un flusso informativo metodico e sistematico, è necessario che alla scadenza del termine dei sei mesi vengano tempestivamente e sistematicamente comunicate le misure individuali e generali di esecuzione, anche se si tratta di indicazioni negative (qualora non si ritengano necessarie misure individuali, o generali, per motivate ragioni).

1.1 La Risoluzione interinale sull'eccessiva durata delle procedure giudiziarie

La problematica della non ragionevole durata dei procedimenti giurisdizionali è la principale fonte di problemi, a livello europeo, per l'Italia che, peraltro, dal 2001 è sottoposta a *monitoring* periodico del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e si trascina, quindi, da vari anni, senza ancora una prospettiva di chiusura vicina, poiché il rimedio apprestato dal nostro legislatore – la cosiddetta legge Pinto – non sembra, da solo, idoneo a chiudere il procedimento dinanzi al Comitato dei Ministri, in quanto la reazione complessiva dell'ordinamento interno è apparsa, nel caso di specie, inadeguata ad eliminare del tutto le conseguenze delle già constatate violazioni ed a prevenirne altre.

Nella 1051ma riunione del Comitato dei Ministri (17-19 marzo 2009), è stata approvata la consueta risoluzione interinale sulle misure generali adottate dall'Italia per risolvere l'eccessiva durata delle procedure giudiziarie (cd. gruppo di 2184 casi di eccessiva durata processuale – In documenti n. 6) . La risoluzione, pur evidenziando l'enorme arretrato esistente ed augurandosi che ad esso sia presto trovata un'adeguata soluzione, si esprime comunque in termini positivi con riguardo agli sforzi ed ai risultati che il nostro Paese sta attuando in tale campo, dando altresì atto dei sistematici flussi informativi che il Segretariato del Consiglio d'Europa riceve da parte delle nostre Autorità in tema di riforme normative ed organizzative, già attuate o da adottare. Da quando è iniziato nel 2001, tale controllo non ha evidenziato significativi progressi fatti dall'Italia in tale campo, con l'eccezione delle procedure amministrative, il cui controllo sarà probabilmente chiuso nei prossimi mesi, condizionatamente ad una positiva valutazione sulla metodologia scelta per risolvere la problematica dell'arretrato.

L'eccessiva durata delle procedure giurisdizionali è per l'Italia un tema antico che però l'accomuna attualmente a molti altri paesi del Consiglio d'Europa: si accresce infatti sempre più il numero di quei paesi che risentono di problemi analoghi, anche se in scala notevolmente inferiore a quella che caratterizza il nostro Paese, dato questo che fa riflettere sulla necessità di un approccio più tecnico al problema, semmai affidato ad un organo specialistico quale la Cepej (Comitato per l'efficienza della giustizia).

La crisi della Corte, oberata da un enorme arretrato, è, peraltro, anche l'effetto del fallimento del sistema di controllo affidato al Comitato dei Ministri che, non risolvendo i problemi strutturali presenti negli ordinamenti degli Stati, sovente evidenziati dalla Corte con il meccanismo degli "*arrêts pilotes*", consente il proliferare dei ricorsi ripetitivi e dunque l'intasamento dei ruoli della Corte.

La lentezza della giustizia è anche all'origine di numerose altre violazioni di disposizioni convenzionali diverse dall'art. 6, par. 1 ("termine ragionevole"), in materia fallimentare, di libertà personale, di trattamento penitenziario, di espropriazioni, ecc.

La risposta alla domanda sul perché continuano ad essere presentati, in massa, ricorsi ripetitivi dovrebbe essere semplice: i governi in generale, compreso quello Italiano, per le ragioni più varie, non sono pronti od in grado di rimediare ai difetti strutturali dei loro sistemi interni, per cui continuano a perpetuarsi pratiche diffuse incompatibili con i principi convenzionali; pratiche che a loro volta inducono ricorsi ripetitivi. Ma se questa è la risposta, dovrebbe conseguire che sentenze ripetitive, che rispondono a ricorsi ripetitivi, non costituiscono certo la soluzione più adatta; ciò che servirebbe è, piuttosto, un approccio politico al problema strutturale che lo Stato presenta: approccio che deve essere studiato ed affrontato nella sede giusta, che non può che essere quella del Comitato dei Ministri, organo politico del Consiglio d'Europa; finora questo organo non si è dimostrato in grado di affrontare i complessi problemi, politici e tecnici, che sono alla base dei casi ripetitivi; la soluzione, però,

non può certo risiedere nello spostare la soluzione del problema dalla sede politica a quella giudiziaria, certamente più inadeguata. La soluzione sta forse proprio nel potenziare il controllo del Comitato dei Ministri, modificandone le metodologie operative: attualmente, ad esempio, è il solo Segretariato del Consiglio d'Europa (dunque un organo meramente amministrativo) a svolgere, nei fatti, il controllo sull'esecuzione delle sentenze, mentre gli Stati, a cui la Convenzione attribuisce quel controllo, sono quasi sempre solo semplici spettatori. In tale fase storica, caratterizzata da un enorme carico di lavoro della Corte, rappresentato in gran parte da ricorsi ripetitivi, appare indispensabile individuare un sistema per migliorare i poteri di controllo ed intervento del Comitato dei Ministri.

1.2 Il problema delle espulsioni

Se l'inefficienza della giustizia è una problematica annosa ed irrisolta, attualmente essa non sembra richiamare più, comunque, un'attenzione particolare da parte del Comitato dei Ministri. Per tale organo, viceversa, un "tema caldo" è sicuramente quello dell'espulsione di sospetti terroristi tunisini dall'Italia verso il loro paese d'origine.

In sede di Comitato dei Ministri, l'Italia è nell'occhio del ciclone per aver espulso tre terroristi tunisini (Ben Khemais, Trabelsi, Toumi), in violazione di un preciso ordine di non espulsione emesso dalla Corte ai sensi dell'art. 39 del suo regolamento. Nelle ultime riunioni del 2009 del Comitato dei Ministri, la delegazione italiana è stata sistematicamente impegnata a contrastare le accuse avanzate sul punto dai delegati di molti Paesi (il caso viene infatti inserito, per la discussione, nell'ordine del giorno di ogni riunione del C.M.).

1.3 La posizione dell'Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa

Per quanto riguarda l'esposizione, in generale, dell'Italia dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, va segnalato che, nell'arco del 2009, sono stati chiusi o predisposti per la chiusura, tramite risoluzioni finali attestanti l'adozione - da parte italiana - di tutte le misure richieste per conformarsi alle conclusioni della Corte, quattordici *leading-cases* vertenti su differenti tematiche, in particolare in materia di contumacia o processo iniquo (cd. *FCB, Drassich, Sannino*), libertà personale (*Fodale*), obbligo di condurre un'inchiesta penale efficace (*Labita*), non esecuzione di decisioni giurisdizionali (*Antonetto*), libertà di espressione (*Riolo*), espropriazione e rispetto del diritto di proprietà (*Sarnelli e Matteoni*), ordinamento penitenziario (*Ospina Vargas*).

Inoltre, in base alle risoluzioni finali ed interinali approvate nel 2009 ed alle note redatte dal Segretariato del Consiglio d'Europa, si può ragionevolmente ipotizzare la prossima chiusura, oltre che dei 39 casi menzionati al precedente punto 1, anche di numerosi altri casi in materia di: espropriazione regolare (cd. gruppo *Scordino*) ed espropriazione indiretta (cd. gruppo *Carbonara e Ventura*), restrizioni personali derivanti da dichiarazioni di fallimento (cd. gruppo *Luordo*), processo contumaciale (cd. gruppo *Sejdovic*), eccessiva durata di procedure amministrative.

2. COMITATO DH-RE PRESSO IL CONSIGLIO D'EUROPA

La Presidenza del Consiglio ha partecipato ai lavori del *Comitato di esperti sui rimedi effettivi per contrastare la eccessiva durata dei processi*, tenutisi a Strasburgo dal 2 al 4 novembre 2009.

Il progetto di raccomandazione adottato dal Comitato contiene utili suggerimenti ed indicazioni per risolvere il problema (che non riguarda unicamente l'Italia) ed è riportato in allegato alla presente relazione (in documenti n. 17).

3. IL SITO WEB DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

Con la realizzazione di una specifica sezione web del sito del Governo italiano, rispondente all'indirizzo <http://www.governo.it/presidenza/contenzioso> si è inteso favorire la più ampia diffusione dei principi e delle norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della loro interpretazione ed applicazione ad opera della Corte preposta al rispetto della Convenzione ed illustrare il ruolo del Governo italiano in materia di esecuzione delle pronunce rese nei confronti dell'Italia.

L'iniziativa si inserisce nel quadro degli strumenti ordinamentali posti in essere dallo Stato italiano nell'ambito della partecipazione al complesso sistema di protezione dei diritti umani costituito dalla Convenzione europea e risponde, in particolare, alle sollecitazioni rivolte dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati contraenti, per l'attivazione di misure idonee a garantire la massima conoscenza dei principi convenzionali.

Le funzioni attivate attraverso le pagine web consentono l'accesso immediato degli utenti alle informazioni sull'intero sistema di tutela dei diritti umani, mediante il collegamento alle singole sezioni presenti nella home-page, che comprende tutte le voci riconducibili alle informazioni generali, alle fasi del procedimento giurisdizionale dinanzi alla Corte, alle pronunce (di cui viene pubblicato il testo nella lingua originale, con traduzione in lingua italiana per quelle di maggiore impatto), alla documentazione e alle attività di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Particolare rilevanza assume nel sito la consultazione degli abstract delle pronunce più significative emesse dalla Corte, al fine di rendere più agevole, attraverso la descrizione dei fatti e delle norme di diritto, la conoscenza dei principi giurisprudenziali affermati nelle sentenze stesse.

Il sistema di ricerca realizza la piena conoscenza della normativa e della documentazione, nazionale ed internazionale, relativa all'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio, in attuazione della legge n. 12 del 2006, e dalla Corte europea nella sua funzione di supremo organo giurisdizionale per la tutela dei diritti umani.

4. SEMINARI E CONVEGNI

Nell'ottica di rafforzare il grado di adesione delle istituzioni nazionali ai principi convenzionali, un'importante sede di confronto e di analisi sui rapporti tra le giurisdizioni ed in particolare sulla capacità di incisione, nell'ordinamento nazionale e nel diritto interno, delle decisioni della Corte europea, è stato il Seminario organizzato dal Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri nella giornata del 20 aprile 2009, con la partecipazione dei più illustri rappresentanti delle giurisdizioni italiana ed europea¹⁰.

Nel corso del seminario sono stati affrontati e discussi temi rilevanti, quali i rapporti fra il giudicato nazionale e le decisioni della Corte di Strasburgo (v. caso *Dorigo*) e fra le giurisdizioni (v. caso *CGIL-Cofferati*), l'applicazione del principio del contraddittorio e di quelli generali del giusto processo nella prassi e nei progetti di

¹⁰ Gli atti del Seminario sono pubblicati nel sito <http://www.governo.it/presidenza/contenzioso>.

riforma delle procedure giudiziarie nazionali (v. casi *Cimolino, Fiume*) la difesa dello Stato in giudizio a mezzo dell'Avvocatura dello Stato.

L'iniziativa ha concretizzato un giusto connubio fra due ambiziosi obiettivi: per un verso, offrire testimonianza del processo di integrazione delle giurisdizioni domestiche con l'apparato giurisdizionale della Corte europea; per altro verso, esaminare gli spazi di ulteriori iniziative per garantire un'esecuzione delle pronunce che non si limiti all'erogazione di meri indennizzi, ma che tenda ad offrire certezza di tutela insieme alla celerità ed all'efficienza della giustizia.

DOCUMENTI

**N. 1 ELENCO DELLE PRONUNCE DELLA CORTE EUROPEA SU DECISIONI E
RADIAZIONI DAL RUOLO NELL'ANNO 2009**

Ricorso	Data decisione	Esito
n. 30908/03 QUADRINI	15/12/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 45291/06 PREVITI	08/12/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 16702/04 DELL'ANNA	01/12/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 7392/05 IZZO + ALTRI 3	01/12/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 37936/04 CORDI	17/11/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 13991/07 LA VALLE	17/11/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 35194/04 GIUGLIANO	17/11/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO
n. 24407/03 Salvatore GENOVESE	10/11/2009	IRRICEVIBILITÀ'
n. 19270/07 PESCE	06/10/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 35808/03 DI GIORGIO	29/09/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 1273/06 MADONIA	22/09/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 244063/03 GALLO	07/07/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 19380/05 GUETTI ED ALTRI	30/06/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO (Regolamento amichevole)
N. 15476/09 DADDI	02/06/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 36908/04 BONANNO	02/06/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO (Inerzia del ricorrente/Carenza di interesse)
n. 26054/05 ADDARI	19/05/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO (rinuncia del ricorrente)
n.10750/03 - GASPARINI	12/05/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 27791/06 TOSTI	12/05/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 33747/06 VICCARI ED ALTRI	07/04/2009	IRRICEVIBILITÀ

n. 33/04 - FACCIO	31/03/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 316/05 PECAR E PERTOT	24/03/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO (Regolamento amichevole)
n. 126/05 SCOPPOLA	24/03/2009	RICEVIBILE
n.32815/04 PARENTI	24/03/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO (Inerzia del ricorrente/Carenza di interesse)
n. 9062/07 VADACCA ED ALTRI	10/03/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 14230/03 DI CIANNI	03/02/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 14316/02 L.M. E F.I.	20/01/2009	IRRICEVIBILITÀ
n. 14360/05 IMMOBILIARE BANDITELLA SRL	20/01/2009	RADIAZIONE DAL RUOLO (Regolamento amichevole)



REPUBBLICA ITALIANA
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Requête n° 30814/06– arrêt du 3 novembre 2009

LAUTSI c. ITALIE

Saisine de la Grande Chambre

Le Gouvernement italien, ayant examiné les actes de la procédure, demande le renvoi de l'affaire citée en marge devant la Grande Chambre de la Cour européenne des Droits de l'Homme au titre de l'article 43, § 1, de la Convention et de l'article 73, § 1 du Règlement.

1. L'arrêt en question a été adopté le 3 novembre 2009 et communiqué le même jour. Le délai de trois mois visé à l'article 43 de la Convention viendra donc à échéance le 3 février 2010 prochain.
2. La requête concerne la violation de l'article 2 du Protocole n° 1 examiné conjointement avec l'article 9 de la Convention. La Chambre a en effet constaté, à l'unanimité, la violation desdits articles du fait que l'exposition, dans les salles de classe des écoles publiques, d'un symbole qu'il est raisonnable d'associer au catholicisme (le crucifix) comporterait la violation du droit des parents d'éduquer leurs enfants selon leurs convictions ainsi que le droit des enfants scolarisés de croire ou de ne pas croire et en plus elle serait incompatible avec le devoir incombant à l'Etat de respecter la neutralité dans l'exercice de la fonction publique, en particulier dans le domaine de l'éducation. La Cour a statué enfin qu'il n'y avait pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 14 pris isolément ou combiné avec l'article 9 de la Convention et l'article 2 du Protocole n° 1. Elle a également accordé à la requérante une satisfaction équitable.

I. EXISTENCE DES PRESUPPOSES VISES A L'ARTICLE 43 CONVENTION

3. Le Gouvernement italien considère:

- A) que les conclusions de l'arrêt, auxquelles la Chambre a abouti, sont en contradiction manifeste avec la jurisprudence bien établie de la Cour en matière de questions religieuses, étant donné que la Cour elle-même a reconnu que, à cause de l'existence de plusieurs différences en Europe en matière d'approche des questions et symboles religieux, c'est la réglementation au niveau national qui doit primer (v. le *leading case Leyla Sahin c. Turquie*, arrêt de la G.C. du 10 novembre 2005, § 109);
- B) que, s'il existe un consensus européen sur le principe de la laïcité de l'Etat, il n'y en a pas sur ses implications concrètes et sur sa mise en œuvre au point que les autorités nationales

jouissent d'une grande marge d'appréciation pour des questions aussi complexes et délicates, étroitement liées à la culture et à l'histoire, comme les questions religieuses: cette « marge d'appréciation », notamment, résulte avoir été non seulement méconnue mais même pas évoquée en l'espèce ;

- C) que l'arrêt en question élargit de manière considérable le champ d'application des droits invoqués en établissant que le seul risque potentiel d'être perturbé émotionnellement suffit à entraîner une violation de la liberté religieuse et de la liberté d'éducation. Un tel critère hautement subjectif et imprécis, s'il était confirmé par la Grande Chambre, serait source de grande insécurité juridique et érigerait un droit à la protection de l'émotivité;
- D) que le faible nombre, par rapport à la moyenne usuelle dans le cadre de la jurisprudence de la Cour, de références jurisprudentielles contenues dans la partie décisive de l'arrêt est un indice pour le caractère novateur du raisonnement fait par la Chambre ;
- E) que les conclusions auxquelles la Chambre est parvenue en matière de neutralité de l'Etat dans le domaine religieux ne coïncident nullement avec les principes d'égalité et d'équidistance, adoptés par la Chambre elle-même et universellement acceptés, lesquels imposent la non-identification de l'Etat aussi bien à une religion donnée qu'à n'importe quelle idéologie areligieuse (agnosticisme) ou antireligieuse (athéisme), et qui lui imposent en outre d'essayer de concilier au mieux les différents besoins religieux de ses citoyens¹;
- F) que, à la lumière des réactions et prises de positions à travers toute l'Europe, y compris de divers parlements nationaux, la portée de l'arrêt de la Chambre, au-delà du cas d'espèce, ne peut pas être niée ;
- G) que, à propos de cette nécessité de concilier au mieux des besoins religieux divergentes, on peut relever dans le raisonnement suivi par la Chambre une erreur de fait se répercutant sur le jugement final: dans l'affaire examinée par la Chambre, ce ne fut pas, en effet, « *la direction de l'école* » à décider de maintenir le crucifix dans la salle de classe, comme affirmé dans l'arrêt (§§ 7-8), mais une votation prise démocratiquement et à l'issue d'un débat (selon la jurisprudence de la Cour, même une reconstruction factuelle erronée peut justifier le renvoi en Grand Chambre: *v. Perna c. Italie*, 6 mai 2003);
- H) enfin, que cette incohérence de l'arrêt, en soi et par rapport aux précédents, entraîne une interprétation nouvelle et incorrecte du droit à l'instruction et à la liberté religieuse et que cette nouvelle interprétation, à son tour, est susceptible de produire, dans l'immédiat, des conséquences graves d'interprétation et d'application de la Convention ainsi que des conséquences néfastes pour les individus de nombreux Etats membres.

Le Gouvernement voit donc là plusieurs questions graves qui justifient le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

4. Chacun desdits arguments, d'ailleurs, constitue, à lui seul, une raison suffisante qui aurait dû amener la Chambre à se dessaisir, si elle souhaitait s'écarter des précédents et de l'interprétation littérale des articles de la Convention, et qui justifie aujourd'hui la demande de renvoi devant la Grande Chambre.

En effet, étant donné que la jurisprudence européenne est une jurisprudence « prétorienne » qui se base, en tant que telle, sur le système des *case-law*, la Cour est liée par sa propre jurisprudence, du moment qu'elle-même, d'ailleurs, affirme de manière constante qu'il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de la sécurité juridique et de l'égalité de traitement, aussi bien entre requérants qu'entre Gouvernements défendeurs, qu'elle ne s'écarte point sans raison impérieuse de

¹ D'après l'arrêt *Lautsi*, qui d'ailleurs rappelle la jurisprudence de la Cour, l'article 9 de la Convention protège aussi bien la liberté de croire que la liberté de ne pas croire (la liberté négative); en plus, la liberté négative s'étendrait aux pratiques et aux symboles exprimant, en particulier ou en général, une croyance, une religion ou l'athéisme. Il en découlerait que la neutralité de l'Etat devrait, par conséquent, entraîner l'équidistance des idéologies areligieuses ou antireligieuses aussi.

ses précédents et que, si la nécessité d'amender une jurisprudence bien établie ou de traiter des questions très délicates², se fait sentir, l'affaire soit jugée par la Grande Chambre.

En ce qui concerne l'analyse des aspects spécifiques de droit mentionnés ci-dessus, à savoir l'incohérence de l'arrêt en soi et par rapport aux précédents, ces aspects peuvent être résumés comme suit.

II. A L'APPUI DE CETTE DEMANDE, ON OBSERVE CE QUI SUIT:

Importance de la réglementation au niveau national et manque d'un consensus européen

5. Au sujet de la place privilégiée réservée dans la jurisprudence européenne à la réglementation des questions religieuses au niveau national et le manque d'un consensus européen sur l'étendue et l'application concrète du principe de laïcité de l'Etat, il convient de souligner, tout d'abord, que, en matière de rapports entre Etat et Eglises, la situation en Europe se présente très bigarrée. Ainsi, le principe d'égalité dans le domaine de la liberté de conscience et de religion varie dans les constitutions de certains pays, du moment que: a) selon la Constitution grecque, "La religion dominante en Grèce est celle de l'Eglise Orthodoxe Orientale du Christ" (art. 3 al. 1 phrase 1); b) selon l'article 4 de la Constitution danoise, "L'Eglise évangélique luthérienne est l'Eglise nationale danoise et jouit, comme telle, du soutien de l'Etat"; c) en Norvège, "La religion évangélique luthérienne demeure la religion officielle de l'Etat. Les habitants qui en font profession sont tenus d'y élever leurs enfants." (article 2 al. 2 de la Constitution norvégienne); d) au Royaume Uni le chef de l'Etat et le chef de l'Eglise sont une seule et même personne et en plus des quotas religieux sont réservés dans la fonction publique, du moment que certains sièges à la Chambre des Lords sont réservés pour certains ecclésiastiques de l'Eglise anglicane.

6. Et, du reste, ce n'est pas par hasard que les Parlements de certains Pays adhérents à la Convention se soient exprimés, par le biais de motions ou résolutions approuvées à grande majorité, contre les conclusions de l'arrêt qui nous occupe, estimé contraire à l'héritage culturel et à l'histoire européenne ainsi qu'aux droits et sentiments religieux des croyants: que l'on songe aux Parlements de l'Autriche (en date du 19 novembre 2009), de la Pologne (en date du 2 décembre 2009), de la Slovaquie (en date du 10 décembre 2009), de la Lituanie (en date du 13 janvier 2010), sans oublier d'ailleurs les nombreuses déclarations publiques, d'étonnement et de contrariété à l'arrêt, faites par les représentants de tout l'arc parlementaire danois, les commentaires apparus sur la presse (« Times of Malta ») le 19 novembre 2009 et provenant du Ministre des Affaires Etrangères de Malte, ainsi que la déclaration écrite n. 437 du 28 janvier 2010, signées par de nombreux membres de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et exprimant des sentiments critiques envers les conclusions de l'arrêt de la Chambre. Tout cela vient démontrer ultérieurement l'implication générale dans la question qui fait l'objet dudit arrêt et, par conséquent, de la nature de cette dernière comme grave question (d'interprétation et d'application de la Convention) d'intérêt général.

7. Dans un certain nombre d'autres pays (comme l'Albanie, la France, la Russie et la Turquie), par contre, la Constitution énonce le principe de laïcité, même si les textes législatifs relatifs utilisent souvent des formules ambiguës: ainsi, les principes affirmés dans les textes constitutionnels ou normatifs de la France et de la Turquie peuvent être interprétés tant au sens de la neutralité que dans le sens d'un militantisme antireligieux qui est, lui aussi, en soi contraire au principe de neutralité

² Il convient de rappeler que, in principe, les questions en matière de religion sont traitées en composition de Grande Chambre: v.. ex pluribus, *Leyla Sahin*, *Folgerø*, *Buscarini*.

étant donné qu'il suppose une prise de position sur les questions religieuses³. Dans d'autres pays les rapports entre Etat et Eglise sont plus complexes et en effet, à côté des dispositions générales, applicables à toutes les communautés, il existe des textes normatifs régissant des statuts des communautés religieuses désignées nommément (par exemple en Autriche, Belgique, Pologne). Ces derniers peuvent être adoptés en forme ou sur le fondement d'accords conclus entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses (par exemple en Espagne, au Luxembourg, en Pologne), ainsi que, dans le cas de l'Eglise catholique, un tel accord peut avoir le caractère d'un traité international conclu avec le Saint-Siège, appelé souvent concordat (exemple: Espagne, Italie, Hongrie, Portugal).

8. Cette différenciation du statut juridique des communautés religieuses, consistant à accorder un statut spécial à certaines églises traditionnelles, établies depuis des siècles et en plus expression ou moins de la religiosité de la grande majorité de la population, n'est pas en soi contraire au principe d'égalité⁴. Par ailleurs le principe de neutralité et de laïcité n'exclut pas des distinctions entre les communautés religieuses. Ces différences de statut juridique peuvent, de surcroît, être justifiées par des différences de fait: l'égalité en droit, en effet, doit maintenir les différences de fait entre les églises, car l'Etat ne doit point effacer les différences de fait entre les églises étant donné que, au cas où il le ferait, une telle politique serait incompatible avec le principe de neutralité en matière religieuse: il en découle que ce ne serait même pas raisonnable d'accorder le même statut à une religion professée par la grande majorité de la population et à une religion professée par un nombre très réduit de personnes. Le rôle du législateur est d'assurer une égalité de chances pour les églises dans le développement de leur action sur un « marché libre d'idées », non pas de niveler toute différence de fait.

9. Parmi plusieurs attitudes possibles face aux religions, il convient de mentionner aussi le choix axiologique adopté par le droit communautaire qui, d'après la Cour Européenne elle-même, offre une protection des droits fondamentaux « équivalente » à celle assurée par le mécanisme de la Convention (v. arrêt *Bosphorus c. Irlande*, G.C. du 30 juin 2005, § 165). L'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne énonçant de manière générale le principe du respect de l'identité nationale des États membres, cette identité nationale peut, comme c'est le cas en Italie, être marquée par une religion donnée. Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur le 1 décembre 2009 du Traité de Lisbonne, l'article 17 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît explicitement l'identité et la contribution spécifique des Eglises, ainsi que des organisations philosophiques et non confessionnelles; par cet article, l'Union s'engage à mener un dialogue « ouvert, transparent et régulier » avec celles-ci. Tout en confirmant une valeur fondamentale du patrimoine culturel de la civilisation occidentale, à savoir la distinction entre les sphères du politique et du religieux, le droit européen reconnaît que, dans une société pluraliste, le dialogue entre les autorités politiques, d'une part, et les grandes convictions religieuses ou philosophiques, de l'autre, est essentiel pour favoriser un échange d'idées fructueux. En bref, en matière de relations entre l'Etat et les religions, l'Union européenne, permettant aux convictions et idéologies religieuses de participer aux processus d'élaboration des décisions (mais certes non pas à celui de prise de décision), choisit, en un certain sens, une situation de juste équilibre entre celle attribuable à un Etat confessionnel ou idéologique et celle, opposée, résumable dans l'idée de la neutralité absolue et abstraite.

10. Ainsi le seul consensus existant dans le domaine est celui d'admettre la pluralité des modes de concevoir les relations Etats-Eglises et reconnaître que le principe de neutralité ne peut ignorer ces spécificités nationales. Cela est par ailleurs reconnu par la Cour elle-même qui, justement à cause

³ Même la France, tout en admettant la stricte laïcité de l'Etat affirmée dans les Constitutions de la quatrième et de la cinquième République, une législation spécifique et bienveillante pour le catholicisme est admise en Alsace-Moselle, ainsi que certaines formes d'aide financière à l'action des Eglises: ce qui constitue une preuve de la réalité très complexe qui se cache derrière la pratique institutionnelle en matière de religion.

⁴ La doctrine allemande utilise à ce propos l'expression d'« une parité à degrés ».

de l'existence de plusieurs différences en Europe en matière d'approche des questions et symboles religieux, affirme que c'est la réglementation au niveau national à devoir primer (v., *ex pluribus*, le *leading case Leyla Sahin c. Turquie*, précité). Au point 109 de cet arrêt il est dit textuellement que « lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'Etat et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national (voir, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek*, n.27417/95, § 84, CEDH 2000-VII, § 84, et *Wingrove c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 novembre 1996, Recueil 1996-V, pp. 1957-1958, § 58). Tel est notamment le cas lorsqu'il s'agit de la réglementation du port de symboles religieux dans les établissements d'enseignement, d'autant plus, comme le démontre l'aperçu de droit comparé (paragraphes 55-65 ci-dessus), au vu de la diversité des approches nationales quant à cette question. En effet, il n'est pas possible de discerner à travers l'Europe une conception uniforme de la signification de la religion dans la société (*Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt du 20 septembre 1994, série A no 295-A, p. 19, § 50) et le sens ou l'impact des actes correspondant à l'expression publique d'une conviction religieuse ne sont pas les mêmes suivant les époques et les contextes (voir, par exemple, *Dahlab c. Suisse* (déc.) no 42393/98, CEDH 2001-V). La réglementation en la matière peut varier par conséquent d'un pays à l'autre en fonction des traditions nationales et des exigences imposées par la protection des droits et libertés d'autrui et le maintien de l'ordre public (voir, *mutatis mutandis*, *Wingrove*, précité, p. 1957, § 57). Dès lors, le choix quant à l'étendue et aux modalités d'une telle réglementation doit, par la force des choses, être dans une certaine mesure laissé à l'Etat concerné, puisqu'il dépend du contexte national considéré (voir, *mutatis mutandis*, *Gorzelik et autres, c. Pologne* [GC], n° 44158/98, CEDH 2004-I § 64, § 67, et *Murphy c. Irlande*, no 44179/98, § 73, CEDH 2003-IX)».

11. Dès lors, il appartient donc au législateur national de contrebalancer et d'essayer de concilier les besoins religieux opposés (qui sont inévitables), même par le biais d'un compromis entre eux: les principes dégagés à cet égard de l'arrêt *Leyla Sahin* précité établissent que la réglementation dans le domaine religieux appartient à l'Etat qui est, par la force des choses, le mieux placé pour apprécier les sentiments religieux de la population dans l'époque et dans le contexte spécifiques (§ 109), ainsi que ces besoins religieux contradictoires sont certes source de tension et que le rôle des autorités nationales n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais plutôt de s'assurer que les individus et les groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent (§ 107)⁵.

12. Or, l'arrêt attaqué ne prend aucunement en considération l'existence d'une marge d'appréciation que la jurisprudence concède pourtant aux Etats membres dans des domaines comme celui des relations entre l'Etat et les Eglises. En concentrant les motifs de l'arrêt attaqué sur le droit des parents à assurer l'éducation de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses et philosophique sans les mettre en rapport avec la marge d'appréciation dont dispose les Etats pour organiser les relations avec les Eglises, la Chambre élude un aspect fondamental du problème qui se trouve au cœur du cas d'espèce. Il est certes vrai que, par le passé, la Cour a restreint la marge d'appréciation de l'Etat. Cependant ce n'est qu'après avoir procédé à une étude comparative de la situation dans les Etats signataires et après avoir constaté que la situation avait évolué, que la Cour a

⁵ Arrêt *Leyla Sahin c. Turquie*. G.C. du 10 novembre 2005, § 107: « La Cour a souvent mis l'accent sur le rôle de l'Etat en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indiqué que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Elle estime aussi que le devoir de neutralité et d'impartialité de l'Etat est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci (*Manoussakis et autres c. Grèce*, arrêt du 26 septembre 1996, Recueil 1996-IV, p. 1365, § 47, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 78, CEDH 2000-XI, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 91, CEDH 2003-II), et considère que ce devoir impose à l'Etat de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, Recueil 1998-I, p. 27, § 57). Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent (*Serif c. Grèce*, n° 38178/97, § 53, CEDH 1999-IX) ».

retenu que l'Etat ne disposait plus de marge d'appréciation en ce domaine. L'arrêt en question ne témoigne d'aucune de ces considérations qui auraient pu justifier l'absence de la prise en compte de la marge d'appréciation.

13. Par ailleurs, la satisfaction des besoins religieux, n'est certes pas une affaire privée de l'individu, comme pourrait le prêcher une certaine interprétation du principe de neutralité hostile à la religion; bien au contraire, l'Etat peut, et doit, s'occuper du phénomène religieux pour en garantir sa libre expression sans porter de jugement ou d'appréciation sur la rationalité de ces besoins, car en tel cas il violerait le principe de neutralité. L'Etat doit, en effet, éviter toute ingérence dans la sphère religieuse en vue de transformer les convictions intimes des citoyens, mais son équidistance et sa neutralité n'excluent pas une action positive de l'Etat pour aider les habitants à satisfaire leurs besoins relatifs au domaine religieux (que l'on songe aux interventions étatiques pour satisfaire les besoins religieux des personnes pour lesquelles, à cause de leur situation, placement dans l'armée, les prisons, les hôpitaux, etc., la pratique religieuse normale serait impossible sans l'intervention de l'Etat). Le principe d'égalité et de neutralité, en effet, imposent à l'Etat d'essayer de concilier au mieux les différents besoins religieux de ses citoyens mais certainement pas de les supprimer ou de les interdire. Sur ce point l'article 9 de la Convention est très clair: « *toute personne a droit à la liberté de religion: ce droit implique la liberté de manifester sa religion, individuellement ou collectivement, en public ou en privé...* »; il en découle que l'article 9 impose à l'Etat une obligation d'assurer à l'individu, tout seul ou en groupe, la jouissance du droit de manifester sa religion en public aussi.

14. Du moment que l'Etat ne peut pas éviter du tout de prendre position face aux besoins divergents de ses citoyens, la neutralité absolue de l'Etat en matière de religion est donc une chimère: toute législation relative aux questions religieuses est, d'une certaine manière, une prise de position qui est susceptible d'heurter la sensibilité d'un certain nombre de personnes, ce qui est d'ailleurs inévitable, comme la Cour elle-même le reconnaît (v. § 11 ci-dessus). Ainsi, dans le cas d'espèce, des personnes croyantes pourraient se sentir tout autant heurtées par le fait de décrocher leur symbole religieux du mur. À ce propos, *J.H.H Weiler*, professeur de droit européen en diverses Universités du monde et juif pratiquant, relève qu'« *un Etat qui renonce à tout symbolisme religieux ne représente pas une position plus neutre que celui qui adhère à une forme de symbolisme religieux déterminé* »⁶. Dans le contexte de la réalité historique et culturelle italienne, décrocher le crucifix des murs des écoles n'a rien à voir avec l'attitude d'un Etat véritablement laïc, étant donné que, comme le relève encore *J.H.H. Weiler*, cela « *signifie simplement privilégier, dans le symbolisme de l'Etat, une vision de monde plutôt qu'une autre, faisant passer tout cela pour de la neutralité* »⁷. Toute disposition normative, soit qu'elle autorise soit qu'elle interdise, affirme certaines valeurs et en déprécie d'autres. La neutralité religieuse a donc des limites, étant donné que, face à des besoins religieux divergents, l'Etat n'est pas en mesure de les satisfaire tous et il est donc obligé de faire des choix qui seront, avec une forte probabilité, contestés par une partie de la population. Tout choix n'est jamais neutre et très souvent les dispositions normatives sont le résultat d'un processus historique long et complexe, marqué par des compromis entre des conceptions différentes: ce qui importe c'est que le choix ne soit pas arbitraire et qu'il vise à atteindre son propre but, à savoir préserver la paix sociale ainsi qu'assurer la justice sociale et l'ordre public⁸.

15. Ceci dit, à propos des relations entre Etat et religions ou idéologies religieuses, il est temps d'aborder un des aspects les plus importants de ces relations, à savoir la place des symboles religieux dans la sphère publique, qui est précisément le sujet qui nous occupe dans le cas d'espèce. Il s'agit d'un sujet qui seulement dans des cas très marginaux posséderait l'aptitude d'engendrer des

⁶ J.J.H Weiler, "Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo", Milan 2003, p. 68.

⁷ J.J.H Weiler, "Un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo", Milan 2003, p. 68., suivante.

⁸ Krzysztof Wojtyczek, « Les religions et le principe d'égalité », ainsi que « Les relations entre l'Etat et l'Eglise » (Vllth World Congress of Constitutional Law Athens II – 15.06.07).

conflits entre besoins religieux contradictoires. En effet, s'il est vrai, d'une part, que, dans l'abstrait, les croyants peuvent souhaiter la présence de symboles de leur religion dans des lieux publics, alors que les athées peuvent se sentir heurtés, il est vrai aussi, d'autre part, que:

- A) quelle que soit sa force évocatrice, une image reste en tout cas un symbole passif qui n'est nullement comparable à l'impact d'un comportement actif tel que, par exemple, un endoctrinement actif (de surcroît, quotidien et prolongé dans le temps) ou une obligation de prêter serment sur un texte religieux⁹. En d'autres termes, il n'a aucunement été établi comment la simple présence au mur d'un symbole pouvait réellement influencer la liberté religieuse de l'élève, ainsi que celle de ses parents à lui dispenser l'éducation de leur choix. En effet, la présence d'un signe n'oblige point l'élève à suivre une religion donnée ou à le regarder ou à lui accorder de l'importance;
- B) imposer à un Etat d'enlever un symbole religieux qui existe déjà et dont la présence est justifiée par la tradition du pays (sans que ce symbole n'impose ou ne requiert une adhésion de foi) implique un jugement négatif sur la valeur que représente ce symbole et viole la liberté religieuse. Il faut se demander si c'est la simple présence « inerte » du crucifix, qui perturbe la conscience du non-croyant, ou si ce n'est pas plutôt la prétention de l'enlever, qui manifeste l'intolérance à l'égard de la dimension religieuse;
- C) de plus, il ne saurait être raisonnablement soutenu que la seule présence de ce symbole dans la salle de classe réduise substantiellement les possibilités qu'ont les parents d'éduquer leur enfant selon leur conviction, attendu que l'éducation parentale se forme à travers des moyens infiniment plus importants et plus conditionneurs. Si l'impact de la présence muette d'un objet symbolique dans l'espace public représenterait réellement un trouble psychologique de taille telle à entraîner la violation de la liberté religieuse, il conviendrait de bannir dans la foulée également tous les symboles religieux (cathédrales, églises) se trouvant dans les places centrales de nos villes: une telle présence architecturale massive, en effet, ne risquerait-elle pas également de « perturber émotionnellement » le jeune citoyen, surtout si - comme cela est souvent le cas - ces édifices se trouvent juste à côté des hauts lieux du pouvoir public? Autre exemple pour illustrer le manque de pertinence de l'approche choisie par la Chambre : les photos des chefs d'Etats eux aussi aux murs des salles de classe. Si cette personnalité représente un courant politique aux antipodes des convictions parentales ou est également à la tête d'une Eglise (comme c'est le cas dans certains Etats signataires) ceci ne risquerait-il pas également de perturber émotionnellement l'enfant et heurter les convictions des parents ? En d'autres termes, le seul risque d'être perturbé émotionnellement (risque qui de plus n'a nullement été prouvé dans le cas d'espèce, mais qui repose uniquement sur une conjecture de la mère de l'enfant) n'est nullement de nature à entraîner la prétendue violation des droits fondamentaux;
- D) la signification des symboles religieux ne peut pas être délimitée d'une façon précise, du moment que la perception de leur signification est très subjective et que donc le même symbole peut provoquer des associations hostiles ou neutres ou religieuses selon les personnes: ainsi le voile porté par une femme peut être perçu par certains comme un symbole religieux hostile ou agressif, alors qu'il n'a aucune valeur symbolique pour d'autres, tandis que pour d'autres encore il constitue uniquement une attitude conforme à un précepte religieux, sans aucune intention d'exercer une pression sur d'autrui¹⁰. De la même manière, nul ne doute (et la Cour elle-même

⁹ Ainsi, c'est une ingérence active qui a entraîné la violation de l'article 2 du Protocole n° 1 dans l'affaire *Folgerø* (*Folgerø et autres c. Norvège*, GC, 29 juin 2007) ou de l'article 9 dans l'affaire *Buscarini et autres* (*Buscarini et autres c. Saint Marin*, GC, 18 février 1999), toutes les deux mentionnées par la Chambre, évidemment mal à propos, dans l'arrêt qui nous occupe.

¹⁰ Cette approche subjective des symboles religieux on peut l'entrevoir aussi dans l'opinion dissidente formulée par la juge Tulkens dans l'arrêt *Leyla Sahin* précitée. Dans son opinion dissidente, la juge avait souligné que le port du foulard par la requérante, comme signe religieux, n'avait pas revêtu un caractère ostentatoire ou agressif et n'avait pas constitué un acte de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande portant atteinte – ou susceptible de porter

l'a reconnu: v. § 51) que le message de la croix est un message humaniste, pouvant être lu de manière indépendante de sa dimension religieuse, constitué d'un ensemble de principes et de valeurs formant la base de nos démocraties et de la civilisation occidentale¹¹ et en effet ce n'est pas par hasard que la croix figure sur les drapeaux de plusieurs pays européens; par conséquent, le symbole de la croix peut être perçu comme symbolisant des valeurs que partagent également ceux qui ne sont pas de foi chrétienne¹², son exposition dans un lieu public, eu égard à la sensibilité moyenne (la seule visée par la loi¹³) et à la tradition locale, ne pourrait jamais constituer en soi une atteinte aux droits et libertés d'autrui. Ainsi, la croix peut non seulement être comprise comme un symbole religieux mais également identitaire. Elle représente les valeurs sur lesquelles se fonde la société italienne, s'agissant de surcroît d'un symbole identitaire qui trouve sa juste place à côté d'autres symboles de même nature, également présents dans les écoles, tels que le drapeau national ou encore l'image du chef d'Etat.

16. La République italienne, bien que laïque, a décidé librement de garder une tradition qui remonte désormais à il y a presque un siècle et, donc, de garder le crucifix dans les salles de classe (les décrets royaux de 1924 et de 1928, cités même dans l'arrêt qui nous occupe, comptent le crucifix parmi les « *équipements et matériels nécessaires aux salles de classe des écoles* »): et cela elle l'a fait à cause de sa particularité nationale, représentée par plusieurs facteurs tels que les rapports étroits entre Etat et peuple, d'une part, et catholicisme, de l'autre, sous l'angle historique, traditionnel, culturel, territorial, ainsi que par le fait que les valeurs de la religion catholique sont, depuis toujours, profondément enracinées dans les sentiments de la grande majorité de la population. A la même manière qu'on a décidé de ne pas enlever les images votives des rues publiques et les statues religieuses des espaces publics, pareillement la République italienne laïque, en vertu d'une vieille tradition, a choisi de perpétuer la coutume de l'exposition du crucifix dans les salles de classe, fait hérité de l'histoire et approuvé par le sentiment populaire. Justement parce que le Législateur national est le mieux placé pour apprécier les sentiments religieux de la population dans une époque et un contexte donnés (v. §§ 10 et 11 ci-dessus), le choix de garder le crucifix a été estimé tel que le plus adapté à préserver, dans une société pluraliste, la paix religieuse et sociale.

17. Au demeurant, comme le reconnaît la Cour elle-même, les autorités nationales jouissent d'une grande marge d'appréciation pour des questions aussi complexes et délicates, étroitement liées à la culture et à l'histoire. L'exposition d'un symbole religieux, donc d'une simple image, dans des lieux publics, de surcroît combinée avec un mécanisme légal pour résoudre de possibles conflits en la matière, n'excède certes pas la marge d'appréciation laissée aux Etats, d'autant plus que, au sujet de l'exposition du crucifix dans les écoles, plusieurs Etats ou régions en Europe ont la même attitude que l'Italie, notamment l'Autriche, le Land de la Bavière, l'Espagne, la Roumanie, Saint

atteinte – aux convictions d'autrui (les faits de l'affaire peuvent être résumés comme suit: la requérante se vit refuser l'accès aux épreuves écrites de l'Université dans l'une de ses matières au motif qu'elle portait le foulard islamique. Par la suite, on lui refusa pour le même motif son inscription ou son admission à plusieurs cours, de même que l'accès aux épreuves écrites dans une matière. La Cour conclut que l'ingérence litigieuse était justifiée dans son principe et proportionnée aux buts poursuivis, et pouvait donc être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique ». Elle conclut dès lors à la non-violation de l'article 9. En plus, la Cour estima que l'interdiction de porter le foulard islamique en l'espèce n'avait pas porté atteinte à la substance même du droit à l'instruction de la requérante. En outre, à la lumière de ses conclusions au regard des autres articles invoqués par la requérante, la Cour observa que la limitation en question ne se heurta pas davantage à d'autres droits consacrés par la Convention et ses Protocoles. Dès lors, la Cour conclut même à la non-violation de l'article 2 du Protocole n° 1).

¹¹ Piero Calamandrei, un intellectuel italien très connu, de culture strictement laïque, soutient, il y a presque 50 ans, qu'il faut garder le crucifix dans les salles des tribunaux parce qu'il représente le symbole de l'erreur judiciaire la plus douloureuse de l'histoire humaine.

¹² Cf. Résolution du gouvernement polonais du 3 décembre 2009 en réaction à l'arrêt de la Chambre.

¹³ La loi ne devrait pas régler les situations extrêmes, telles qu'elles supposées par la Chambre au § 55 de son arrêt, concernant des individus qui pourraient se sentir perturbés émotionnellement à la seule vue d'un symbole religieux.

Marin. Du reste, la place des symboles religieux dans la sphère publique demeure un sujet particulièrement délicat, preuve en est qu'il ne ressort aucun précédent analogue dans la jurisprudence européenne. Ceci aurait d'ailleurs dû inciter la Chambre à se dessaisir en faveur de la Grande Chambre. Même le Conseil d'experts sur la liberté de religion et de conviction de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (« OSCE »), lors de la rédaction des principes directeurs de Tolède sur l'enseignement relatif aux religions et convictions dans les écoles publiques, décida, de façon significative, de n'affirmer nullement que la présence du crucifix dans une école publique pouvait constituer une forme d'enseignement religieux implicite. La thèse du tiers intervenant, relatée au § 46 de l'arrêt de la Chambre, ne reflète donc pas la vérité des faits.

Le principe de neutralité de l'Etat dans le domaine religieux

18. Quant aux deux points restant mis en évidence ci-dessus, à savoir la signification et l'étendue de la notion de neutralité, aussi bien en principe que dans son application concrète dans le cas d'espèce, il faut relever, tout d'abord, qu'une analyse du principe de la neutralité religieuse de l'Etat exige au préalable un bref rappel de la notion de religion: on définit une religion comme l'ensemble des croyances et des dogmes définissant le rapport de l'homme avec le sacré ainsi que, de façon plus générale, on définit les questions religieuses comme les questions concernant l'existence même du sacré et les relations entre l'homme et le sacré ou entre l'homme et le manque de sacré. Par rapport au sacré, donc, on peut avoir des différentes attitudes: il y a les religions, d'une part, et les positions areligieuses ou antireligieuses, d'autre part, telles que l'indifférence face aux questions religieuses, l'agnosticisme ou l'athéisme.

19. Cette notion de religion est adoptée par la Cour elle-même du moment que, d'après l'arrêt *Lautsi*, qui à son tour rappelle la jurisprudence de la Cour, l'article 9 de la Convention protège aussi bien la liberté de croire que la liberté de ne pas croire (la liberté négative) et que, en plus, la liberté négative s'étend aux pratiques et aux symboles exprimant, en particulier ou en général, une croyance, une religion ou l'athéisme. Le concept de religion ainsi défini, il en découle que le concept de neutralité concerne aussi bien la neutralité religieuse que la neutralité philosophique portant sur les questions religieuses: sinon on aurait, en effet, une asymétrie criante de traitement entre croyants et non-croyants.

20. Cette neutralité religieuse et philosophique peut avoir plusieurs significations mais elle signifie le plus souvent obligation de l'Etat de ne pas s'engager en faveur d'une religion ou d'une philosophie. Un Etat neutre ne s'identifie pas avec une religion donnée ou avec une philosophie. Il n'est pas compétent pour prendre position dans les querelles concernant la réalité transcendante et, par ailleurs, trancher les querelles religieuses et philosophiques n'est pas indispensable pour gouverner une société. La neutralité peut d'ailleurs être considérée comme le principe le plus adapté à préserver la paix sociale et l'ordre public et à éviter les conflits dans une société pluraliste; ce principe permet, en effet, d'obtenir l'identification avec l'Etat de l'ensemble des citoyens quelles que soient leurs convictions et d'éviter le sentiment d'aliénation¹⁴. La neutralité est opposée, d'une part, à l'Etat confessionnel qui promeut ouvertement une religion donnée et, d'autre part, à l'Etat fondé sur un laïcisme militant qui promeut l'athéisme. A titre d'exemple, l'article 37 de la Constitution albanaise de 1976, qui affirmait que l'Etat soutient la propagande athée en vue d'inculquer une vision du monde fondée sur le matérialisme historique, était l'expression d'un Etat qui, pas du tout neutre en matière de religion, prenait une position bien établie en ce qui concernait les questions religieuses¹⁵.

¹⁴ Cf. T. MAUNZ, *Die religiöse Neutralität*.

¹⁵ Krzysztof Wojtyczek, précité.

21. Le principe de la non-identification de l'Etat à une religion ou à l'idéologie antireligieuse est largement admis aujourd'hui et il a été adopté aussi par l'actuelle structure constitutionnel de l'Etat Italien qui a choisi d'avoir, en matière de pluralisme religieux, une position d'équidistance et d'impartialité laquelle est, à son tour, le reflet du principe de laïcité, comme la Cour constitutionnelle elle-même, citée dans l'arrêt de la Cour, l'a affirmé à la lumière de l'interprétation du Protocole additionnel aux nouveaux Accords avec le Saint-Siège, signé en 1985. Par contre, les Etat fondés sur un laïcisme militant qui promeut l'athéisme, tels que les anciens Etats communistes par exemple, ne sont que des Etats confessionnels à rebours¹⁶. Même à la lumière de ce qu'on vient de dire à propos du concept de religion, une stricte neutralité de l'Etat suppose la neutralité à l'égard des religions mais aussi à l'égard de la philosophie laïque. Un Etat neutre devrait donc accorder à l'humanisme laïc le même traitement qu'à la religion.

22. Etant donné que la neutralité est opposée, d'une part, à l'Etat confessionnel qui promeut ouvertement une religion donnée et, de l'autre, à l'Etat fondé sur un laïcisme militant qui promeut l'agnosticisme ou l'athéisme, il en découle que l'incompétence de l'Etat à répondre aux questions sur la transcendance ne doit même pas conduire à la promotion de l'athéisme ou de l'agnosticisme par l'éradication des symboles religieux de la sphère publique, de la même manière, d'ailleurs, qu'elle ne doit pas conduire à interdire une action positive de l'Etat pour aider les individus à satisfaire leurs besoins dans le domaine religieux ou à interdire le discours religieux de la sphère publique sans violer le principe de la démocratie et du pluralisme: bien au contraire, loin de prescrire l'inertie et le silence dans le domaine religieux, l'article 9 de la Convention impose à l'Etat de garantir que l'individu puisse, tout seul ou en groupe, manifester sa religion en public, outre qu'en privé (v. § 13 ci-dessus). Or, si la religion est source de besoins très profonds de l'individu que l'Etat ne peut pas ignorer (aussi bien lorsque il s'agit de la liberté positive de professer une religion que de la liberté négative de n'en professer aucune), et si le principe de neutralité n'interdit pas une action positive de l'Etat pour aider les individus à satisfaire leurs besoins dans le domaine religieux, rien n'empêche, en principe, qu'il puisse faciliter la présence des symboles religieux dans la sphère publique pour répondre aux attentes des citoyens et pour les aider à vivre selon leurs convictions (dans une démocratie vraiment libérale, il serait du reste impensable de libérer par le droit l'espace public de la religion).

23. L'arrêt en question se fonde sur une compréhension erronée de la relation entre la liberté religieuse positive et négative. S'il est vrai que la liberté religieuse comporte également la liberté de ne pas croire, il est cependant inadéquat d'étendre cette liberté négative jusqu'au point d'en faire découler un droit à l'absence de symbole religieux, en tant que corolaire au droit au symbole religieux. Si en effet, la liberté négative s'étendait réellement aux symboles religieux, comme le stipule le point 55 de l'arrêt attaqué, ce droit reviendrait en définitive à supprimer le droit à l'expression de la liberté positive, l'exposition publique de symboles religieux protégée par cette dernière engendrant, dans cette logique, une violation du droit des non-croyants à se trouver dans un espace public exempt de signe religieux¹⁷.

24. Nul doute, par conséquent, que la religion est source de besoins très profonds de l'individu, que l'Etat ne peut pas ignorer et qu'il devrait, par conséquent, aider à accomplir. En même temps, étant donné que le domaine de la liberté religieuse est un domaine sensible dans lequel il y a un grand risque de heurter les susceptibilités, il peut s'avérer qu'un homme religieux et un homme qui ne professe aucune religion éprouvent des besoins très divers et que, par conséquent, ce dernier soit dérangé par la présence de symboles religieux et veuille essayer de libérer la sphère publique de l'influence religieuse. Mais, en effet, même l'éradication des symboles religieux de la sphère publique se traduirait dans une prise de position de l'Etat dans les questions religieuses. La difficulté majeure en matière de symboles religieux, par conséquent, provient juste du fait que les

¹⁶ R. MALAJNY, L'Etat et l'église dans la Constitution de la IIIe République polonaise (réflexions axiologiques). *Państwo i Prawo* 1995.

¹⁷ Merten/Papier, « Handbuch der Grundrechte », 2006, 800.

besoins des individus peuvent être partiellement contradictoires et inconciliables entre eux. Mais on a déjà vu que, d'après la Cour, il appartient au Législateur national d'essayer de concilier ces besoins opposés (v. § 11 ci-dessus): à ce propos, la Cour lance de surcroît un message très précis, à savoir qu'il ne faut ni subordonner les intérêts des individus à ceux d'un groupe ni, d'autant moins, les intérêts d'un groupe à ceux d'un individu mais qu'il faut toujours rechercher, dans la tension inévitable découlant du pluralisme, le meilleur des compromis possibles (v. arrêt *Leyla Sahin* précité, § 108)¹⁸.

25. Par ailleurs, égalité et neutralité signifient la recherche continue d'un dialogue entre les différentes religions et idéologies, ainsi que d'une conciliation entre les différents besoins religieux des citoyens, qui sont parfois contradictoires, en essayant d'adapter les règles aux préceptes des différentes religions ou idéologies areligieuses ou antireligieuses. En autres termes, la logique de la stricte neutralité entre les différentes attitudes vis-à-vis de la religion suggère que l'Etat, dans l'exercice de cette tâche difficile, ne se range ni du côté des partisans des symboles religieux dans les espaces publiques ni de celui des partisans de leur éradication de la sphère publique: dans le premier cas, il risquerait de promouvoir une religion donnée tandis que, dans la deuxième hypothèse, il ferait preuve, au mieux, de « bigoterie du laïcisme » et, au pire, de prendre le parti de l'agnosticisme ou de l'athéisme. Le malentendu de la Chambre, concrétisé dans l'arrêt qui nous occupe, est juste celui-ci: de confondre pour neutralité ce qui, au contraire, n'est qu'un parti pris en faveur d'une attitude areligieuse ou antireligieuse.

26. Par ailleurs, si l'on demande aux individus d'accepter l'expression des idées qui heurtent, choquent, inquiètent ou dérangent (v. notamment les arrêts *Handyside* c. Royaume-Uni du 7 décembre 1976, § 49, et *Otto-Preminger-Institut* c. Autriche du 20 septembre 1994, § 49), on ne devrait par conséquent même pas leur interdire de placer des symboles religieux auxquels ils tiennent, sous le prétexte que cela dérange les agnostiques ou les athées. L'idée de neutralité suppose, d'une part, l'existence de rivalité ou conflit entre au moins deux sujets et, de l'autre, l'existence d'un troisième sujet qui, tout en ayant la possibilité d'influer sur le résultat du conflit, évite pourtant de s'engager dans la rivalité ou le conflit entre les autres. La neutralité dans le domaine religieux, bien qu'elle soit le meilleur système de gouverner, ne peut pas être réduite à une formule abstraite et universelle, du moment que dans la pratique elle se prête à plusieurs contradictions¹⁹. Affirmer, comme le fait la Chambre au § 55 de son arrêt, que « la présence du crucifix peut aisément être interprétée par des élèves de tous âges comme un signe religieux et ils se sentiront éduqués dans un environnement scolaire marqué par une religion donnée », peut emmener trop loin et à des résultats paradoxaux: on pourrait soutenir, par exemple, que la fermeture des écoles à Noël est également contre le principe de neutralité, étant donné qu'une telle fermeture est marquée par une célébration liée à une religion donnée.

¹⁸ Arrêt *Leyla Sahin*, § 108: « Pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une « société démocratique ». Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (voir, mutatis mutandis, *Young, James et Webster* c. Royaume-Uni, arrêt du 13 août 1981, série A n° 44, p. 25, § 63, et *Chassagnou et autres* c. France [GC], n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III). Le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique (voir, mutatis mutandis, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, pp. 21-22, § 45, et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, précité, § 99). Si les « droits et libertés d'autrui » figurent eux-mêmes parmi ceux garantis par la Convention ou ses Protocoles, il faut admettre que la nécessité de les protéger puisse conduire les Etats à restreindre d'autres droits ou libertés également consacrés par la Convention: c'est précisément cette constante recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chacun qui constitue le fondement d'une « société démocratique » (*Chassagnou et autres*, précité, § 113) ».

¹⁹ Krzysztof Wojtyczek, précité.

27. La neutralité, qui est seulement incompetence de l'Etat dans les questions religieuses et morales, ne s'identifie point avec la méconnaissance de la tradition culturelle de son propre peuple ni avec l'inertie vis-à-vis de l'identité et des besoins religieux de la grande majorité des citoyens, mais elle est plutôt un *modus vivendi* acceptable qui varie d'un pays à l'autre. Une conception de la neutralité qui impose l'élimination d'un symbole religieux traditionnellement présent, plutôt que d'ouvrir le dialogue à la compréhension et à la tolérance qui caractérisent le pluralisme, se transforme en négation de cette même liberté finissant par exclure la dimension religieuse.

CONCLUSIONS

28. Le Gouvernement italien est persuadé que les raisons résumées ci-dessus, et notamment le manque d'un précédent dans une matière si délicate (les arrêts *Folgerø* et *Buscarini* sont en effet cités de façon pertinente : v. § 13 a ci-dessus), les contradictions de l'arrêt avec la jurisprudence bien établie de la Cour en matière d'attitude de l'Etat face au domaine religieux, les incohérences en droit et en fait de la Chambre se répercutant sur le résultat final du jugement, ainsi que l'implication de plusieurs Etats membres dans la même question traitée dans l'arrêt constituent des questions graves d'interprétation et d'application de la Convention, ou des questions graves d'intérêt général, qui justifient le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

29. A défaut d'un réexamen de la Grande Chambre, l'interprétation créative de deux principes cruciaux de la Convention conduirait forcément à dénaturer la notion de neutralité et à déstabiliser des situations où un certain degré de caractère concret et discrétionnaire des décisions est nécessaire, notamment si l'on veut tenir compte des multiples exigences auxquelles les Etats doivent faire face dans une telle matière, qui exige une approche réaliste et équilibrée.

Pour ces motifs

le Gouvernement italien demande le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

Dans cette procédure, le Gouvernement italien sera représenté par son Agent et par son co-Agent.

Rome, 28 janvier 2010

Le co-Agent du Gouvernement

Nicola Lettieri


L'Agent du Gouvernement

Ersilia Grazia Spadolora


N. 3 RISOLUZIONE BOVA ED ALTRI

Résolution CM/ResDH(2009)24¹

Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme Bova et 12 autres affaires contre l'Italie

(Voir détails en annexe)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent des violations des droits des requérants tout au long de procédures visant à établir leur faillite et/ou après la clôture des dites procédures, tels que la suspension illégitime de leurs droits électoraux, l'application de plusieurs limitations à leur capacité personnelle, l'impossibilité d'obtenir la réhabilitation, et la levée de ces restrictions seulement cinq ans après la clôture de la faillite ainsi que l'absence de recours effectif pour se plaindre de ces limitations (violations des articles 8 et 13 et de l'article 3 du Protocole n°1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises suite aux arrêts de la Cour, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur avait versé aux parties requérantes la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

¹ Adoptée par le Comité des Ministres le 9 janvier 2009 lors de la 1043e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)24

Informations sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Bova et 12 autres contre l'Italie

Résumé introductif de l'affaire

Ces affaires concernent l'imposition de mesures d'incapacités personnelles aux requérants dans des procédures de mise en faillite à l'encontre de ces derniers.

Du fait de l'inscription automatique de leur nom dans le registre des faillis, les requérants n'étaient ni autorisés à exercer certaines professions (syndic, agent de change, auditeur de comptes, arbitre, administrateur ou syndic d'une société commerciale) ni à s'inscrire à certains tableaux professionnels (par exemple, avocats, notaires et conseillers commerciaux). Leurs droits électoraux étant également suspendus, la Cour européenne a estimé que cette mesure, appliquée aux faillis, à défaut de dol ou de fraude, et donc du seul fait de leur insolvabilité, avait pour effet de les marginaliser et constituait essentiellement un blâme moral. En outre, ils ne pouvaient obtenir de réhabilitation et la levée de ces restrictions que cinq ans après la clôture de la procédure de faillite.

La Cour européenne a jugé que cette ingérence, prévue par l'article 50 de la loi sur la faillite, n'était pas nécessaire dans une société démocratique (violation des articles 8 et 3 du Protocole n°1). De plus, la Cour européenne a estimé que les requérants ne disposaient pas de recours effectif dans ce contexte (violations de l'article 13).

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Nom et numéro de requête	Date de l'arrêt	Définitif le	Préjudice matériel	Préjudice moral	Frais et dépens	Payé le
BOVA 25513/02	24/05/2006	11/12/2006	-	1 500 EUR	2 000 EUR	07/11/2006
CAMPELLO 21757/02	06/07/2006	06/10/2006	-	7 000 EUR	2 000 EUR	12/12/2006
COLLARILE 10644/02	08/06/2006	08/09/2006	-	-	3 000 EUR	11/12/2006
CARMINE Francesca 3643/02	24/05/2006	11/12/2006	-	-	2 000 EUR	08/11/2006
COSIMO Francesca 3647/02	24/05/2006	11/12/2006	-	-	2 000 EUR	08/11/2006
MARRONE 3656/02	24/05/2006	11/12/2006	-	-	2 000 EUR	09/11/2006
MINICOZZI 7774/02	24/05/2006	11/12/2006	-	-	2 000 EUR	08/11/2006
MORETTI Francesco 10399/02	24/05/2006	11/12/2006	-	-	2 000 EUR	08/11/2006
PANTUSO 21120/02	24/05/2006	11/12/2006	-	1 500 EUR	2 000 EUR	07/11/2006
PERNICI 20662/02	24/05/2006	11/12/2006	-	-	2 000 EUR	08/11/2006
TAIANI Pio et Ermelinda 3641/02	20/07/2006	20/10/2006	-	3 000 EUR	2 000 EUR	20/01/2007
TAIANI Vincenzo 3638/02	13/07/2006	13/10/2006	-	1 500 EUR	2 000 EUR	08/01/2007
ZICCARDI 27394/02	08/06/2006	08/09/2006	-	6 000 EUR	2 000 EUR	11/12/2006

b) Mesures individuelles

Aucune autre mesure individuelle n'est nécessaire, les restrictions imposées aux requérants ayant été levées par le décret législatif n° 5/2006 (voir ci-dessous).

II. Mesures générales

Le décret législatif n° 5/2006, adopté en janvier 2006, a résolu les questions posées par les arrêts de la Cour européenne dans ces affaires. En effet, le décret a effectué plusieurs changements afin de remédier aux violations constatées, en particulier :

[...]

- *Incapacités personnelles* (article 47 du décret) : Le registre public des faillis a été abrogé.

- *Suspension des droits électoraux* (article 152 du décret) : Les dispositions relatives à la suspension des droits électoraux ont été abrogées.

- *Recours contre les actes ou omissions du syndic et du juge* (articles 26 et 36 du décret) : La nouvelle règle qui a aboli le contrôle préventif de la correspondance, devrait également résoudre le problème de recours constaté par la Cour. En tout état de cause, la nouvelle réforme a amélioré les recours, en prévoyant l'adoption de décisions dans de courts délais ainsi que la possibilité de mettre en cause les comportements par omission du syndic.

- *Droit à un procès dans un délai raisonnable* : Selon les informations déjà fournies par le Gouvernement lors de l'examen des affaires de durée des procédures judiciaires, la réforme récente de la loi sur la faillite a modifié plusieurs règles particulières régissant la faillite afin d'éviter, si possible, l'ouverture de ces procédures, ou d'en accélérer le cours, notamment par leur simplification, et par l'introduction de délais et de mécanismes plus efficaces.

Pour plus de détails voir la Résolution intérimaire ResDH(2007)27 « Les procédures de faillite en Italie : Progrès accomplis et problèmes en suspens dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme », adoptée par le Comité des Ministres, le 4 avril 2007).

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises vont prévenir de nouvelles violations similaires à l'avenir et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)25²

**Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme
Ciccolella et Lepore contre l'Italie**

(Requête n° 314/04, arrêt du 15/01/2008, définitif le 15/04/2008 -
Requête n° 43466/04, arrêt du 15/01/2008, définitif le 15/04/2008)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent des violations des droits des requérants tout au long de procédures visant à établir leur faillite et/ou après la clôture des dites procédures, tels que l'application de plusieurs limitations à leur capacité personnelle, l'impossibilité d'obtenir la réhabilitation, et la levée de ces restrictions seulement cinq ans après la clôture de la faillite ainsi que l'absence de recours effectif pour se plaindre de ces limitations (violations des articles 8 et 13) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à informer le Comité des mesures prises suite aux arrêts de la Cour, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

² Adoptée par le Comité des Ministres le 9 janvier 2009 lors de la 1043e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)25

Informations sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Ciccolella et Lepore contre l'Italie

Résumé introductif de l'affaire

Ces affaires concernent l'imposition de mesures d'incapacités personnelles aux requérants dans des procédures de mise en faillite à l'encontre de ces derniers.

Du fait de l'inscription automatique de leur nom dans le registre des faillis, les requérants n'étaient ni autorisés à exercer certaines professions (syndic, agent de change, auditeur de comptes, arbitre, administrateur ou syndic d'une société commerciale) ni à s'inscrire à certains tableaux professionnels (par exemple, avocats, notaires et conseillers commerciaux). En outre, ils ne pouvaient obtenir de réhabilitation et la levée de ces restrictions que cinq ans après la clôture de la procédure de faillite.

La Cour européenne a jugé que cette ingérence, prévue par l'article 50 de la loi sur la faillite, n'était pas nécessaire dans une société démocratique (violations de l'article 8). De plus, la Cour européenne a estimé que les requérants ne disposaient pas de recours effectif dans ce contexte (violations de l'article 13).

I. Mesures individuelles

La Cour n'a pas octroyé de satisfaction équitable aux requérants. Aucune autre mesure individuelle n'est nécessaire, les restrictions imposées aux requérants ayant été levées par le décret législatif n° 5/2006 (voir ci-dessous).

II. Mesures générales

Le décret législatif n° 5/2006, adopté en janvier 2006, a résolu les questions posées par les arrêts de la Cour européenne dans ces affaires. En effet, le décret a effectué plusieurs changements afin de remédier aux violations constatées, en particulier :

[...]

- *Incapacités personnelles* (article 47 du décret) : Le registre public des faillis a été abrogé.

- *Suspension des droits électoraux* (article 152 du décret) : Les dispositions relatives à la suspension des droits électoraux ont été abrogées.

- *Recours contre les actes ou omissions du syndic et du juge* (articles 26 et 36 du décret) : La nouvelle règle qui a aboli le contrôle préventif de la correspondance, devrait également résoudre le problème de recours constaté par la Cour. En tout état de cause, la nouvelle réforme a amélioré les recours, en prévoyant l'adoption de décisions dans de courts délais ainsi que la possibilité de mettre en cause les comportements par omission du syndic.

- *Droit à un procès dans un délai raisonnable* : Selon les informations déjà fournies par le Gouvernement lors de l'examen des affaires de durée des procédures judiciaires, la réforme récente de la loi sur la faillite a modifié plusieurs règles particulières régissant la faillite afin d'éviter, si possible, l'ouverture de ces procédures, ou d'en accélérer le cours, notamment par leur simplification, et par l'introduction de délais et de mécanismes plus efficaces.

Pour plus de détails voir la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27 « Les procédures de faillite en Italie : Progrès accomplis et problèmes en suspens dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme », adoptée par le Comité des Ministres, le 4 avril 2007).

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises vont prévenir de nouvelles violations similaires et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)35³

**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
2 affaires concernant la non-exécution de décisions judiciaires d'expulsion de locataires contre
l'Italie**

(Requêtes n^{os} (voir détails en Annexe), règlement amiable)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les griefs recevables des requérants dans ces affaires concernent des atteintes au droit de propriétaires d'appartements au respect de leurs biens en raison de la non-exécution des décisions judiciaires internes ordonnant l'expulsion de locataires ;

Considérant que dans ces affaires la Cour, ayant pris acte des règlements amiables auxquels avaient abouti le gouvernement de l'Etat défendeur et les requérants, et s'étant assuré que les règlements étaient basés sur le respect des droits de l'homme tel que défini dans la Convention ou ses Protocoles, a décidé, à l'unanimité, de rayer ces affaires du rôle et a pris note de l'engagement des parties de ne pas demander le renvoi devant la Grande Chambre ;

Considérant qu'aux termes des règlements amiables précités, il a été convenu que le Gouvernement de l'Etat défendeur paierait aux requérants certaines sommes (voir annexe), dans les trois mois à compter de la notification des arrêts ;

Rappelant que la décision de rayer du rôle une requête déclarée recevable revêt la forme d'un arrêt qui, une fois définitif, est communiqué par la Cour au Comité des Ministres pour lui permettre de surveiller, conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, l'exécution des engagements auxquels ont pu être subordonnés le désistement, le règlement amiable ou la solution du litige ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises suite aux arrêts de la Cour, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que le gouvernement de l'Etat défendeur avait versé aux requérants les sommes prévues par les règlements amiables (voir annexe),

³ Adoptée par le Comité des Ministres le 9 janvier 2009 lors de la 1043e réunion des Délégués des Ministres

Considérant que lors de l'examen de ces affaires par le Comité des Ministres, le gouvernement de l'Etat défendeur a rappelé que des mesures avaient déjà été adoptées pour éviter de nouveaux griefs semblables à ceux constatés dans les présentes affaires (voir Résolution ResDH(2007)84 dans les affaires Immobiliare Saffi et 156 autres affaires contre l'Italie);

Après avoir examiné les informations fournies par le Gouvernement de l'Italie,

DECLARE qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention relativement aux engagements souscrits dans les présentes affaires et DECIDE d'en clore l'examen.

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)35

**Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans 2 affaires concernant
la non-exécution de décisions judiciaires d'expulsion de locataires contre l'Italie**

Détails des paiements

Nom et n° requête	Date de l'arrêt	Montant global	Total
PAOLO CECERE 68344/01	24/11/2005	10 000 EUR	10 000 EUR
COMELLINI 15491/02	09/02/2006	10 000 EUR	Payé le 27/02/2006 10 000 EUR
			Payé le 01/03/2006

N. 6 RISOLUZIONE INTERINALE SULL'ECCESSIVA DURATA DELLE PROCEDURE GIUDIZIARIE

Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42⁴

Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie :

Progrès accomplis et questions en suspens dans les mesures de caractère général visant à assurer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans:

- les 2183 affaires contre l'Italie concernant la durée excessive de procédures judiciaires (énumérées en Annexe I)

(Suivi des Résolutions intérimaires DH(97)336, DH(99)436, DH(99)437, ResDH(2000)135, ResDH(2005)114, et CM/ResDH(2007)2), et

- les affaires concernant les procédures de faillite (articles 1er du Protocole n° 1 et 6, paragraphe 1) (énumérées en Annexe II)

(Suivi de la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, telle qu'amendée par le Protocole n°11 (ci-après dénommée « la Convention ») ;

Vu les très nombreux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») et les décisions prises par le Comité des Ministres (« le Comité ») depuis le début des années 1980, révélant des problèmes structurels en raison de la durée excessive des procédures judiciaires civiles, pénales et administratives en Italie ;

Rappelant les importantes réformes des procédures civiles et pénales ainsi que de la procédure de la Cour des Comptes, qui avaient amené le Comité à clore l'examen de ces aspects du problème au cours des années 1990 (voir les Résolutions DH(1992)26, DH(1995)82 et DH(1994)26) ;

Rappelant que, par la suite, le flux continu de nouveaux constats de violations a amené le Comité à reprendre l'examen de ces procédures ;

Rappelant que le Comité a décidé de maintenir ces affaires à son ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre des réformes effectives et jusqu'à ce que le renversement de tendance dans la durée de procédure au plan national soit définitivement confirmé (Résolution intérimaire DH(2000)135) ;

Rappelant que, tout comme dans la Résolution intérimaire ResDH(2005)114, le Comité dans sa dernière Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)2, en avait appelé aux autorités italiennes pour qu'elles maintiennent leur engagement politique à résoudre le problème de la durée excessive de procédures judiciaires et les avait invitées à engager une action interdisciplinaire impliquant les acteurs principaux de la justice et coordonnée au plus haut niveau politique en vue d'élaborer une nouvelle stratégie efficace ;

Considérant que, dans sa Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27 sur les procédures de faillite, le Comité s'était félicité de l'adoption de la réforme de 2006 sur les procédures de faillite et de ses effets immédiats, ayant permis l'effacement de nombreuses restrictions aux droits et libertés mises en cause par les arrêts de la Cour ; que de plus, il avait demandé aux autorités italiennes de fournir

⁴ Adoptée par le Comité des Ministres le 19 mars 2009 lors de la 1051^e réunion des Délégués des Ministres

des informations sur les effets de cette réforme quant à l'accélération des procédures de faillite, et avait décidé d'examiner conjointement ces affaires avec les affaires soulevant le problème plus général de la durée excessive des procédures judiciaires ;

Rappelant que, le dysfonctionnement de la justice, du fait de la durée excessive des procédures, représente un grave danger pour le respect de l'Etat de droit ;

Saluant la coopération régulière et étroite établie entre les autorités italiennes et le Secrétariat, notamment concrétisés par des rencontres bilatérales à haut niveau à Rome en octobre 2007 et octobre 2008, afin de tenir le Comité des Ministres informé des progrès accomplis suite à l'adoption de la Résolution intérimaire ResDH(2007)2, en ce qui concerne le problème structurel de la durée excessive des procédures devant les juridictions civiles, pénales, et administratives, et l'efficacité de la justice en général ;

Relevant avec satisfaction la volonté politique toujours affirmée des autorités de surmonter le problème structurel de la durée excessive des procédures judiciaires et saluant l'action qu'elles ont menée ces dernières années en faveur simultanément de la réforme législative, de la réorganisation du système judiciaire et de la gestion des procédures par les juges ;

Soulignant les déclarations faites début 2009 par les Présidents des plus hautes juridictions (Cour Constitutionnelle et Cour Suprême de cassation), ainsi que le Ministre de la Justice lesquelles montrent que les autorités sont déterminées à donner au problème structurel de la durée des procédures la priorité nécessaire dans leur champ respectif, en assurant la mise en œuvre des mesures déjà prises et l'adoption rapide de mesures ultérieures destinées à améliorer l'efficacité de la justice ;

Evaluation du Comité des Ministres

Ayant examiné les informations fournies par les autorités italiennes relatives aux mesures prises depuis l'adoption des Résolutions intérimaires CM/ResDH(2007)2 et CM/ResDH(2007)27, telles que présentées dans le Document d'Information CM/Inf/DH(2008)42 du 28 novembre 2008 et dans l'annexe II à la présente résolution ;

1) Procédures civiles et pénales

Notant que, nonobstant les mesures prises, les statistiques pour les années 2006-2007 révèlent encore une augmentation de la durée des procédures notamment devant certaines juridictions (juges de paix et cours d'appel), ainsi qu'un arriéré considérable dans les domaines civil et pénal (environ 5,5 millions d'affaires pendantes au civil et 3,2 millions d'affaires pendantes au pénal), et que, dès lors, une solution définitive au problème structurel de la durée des procédures doit être trouvée ;

Relevant avec intérêt l'état d'avancement des mesures adoptées jusqu'ici en ce domaine, en particulier :

- le décret-loi n° 112 du 25 juin 2008, devenu la loi n° 133 du 6 août 2008, lequel a introduit des modifications destinées à réduire considérablement le nombre de litiges civils où le comportement des parties est à l'origine de retards dans la procédure ;
- le décret-loi n° 92 du 23 mai 2008, devenu la loi n° 125 du 24 juillet 2008, lequel a porté modification au Code de procédure pénale en vue d'accélérer et de rationaliser la procédure en droit pénal ;

Considérant que les réformes adoptées ne produiront à l'évidence des résultats qu'à moyen terme ;

Notant également à cet égard le projet de loi (A.S. 1082), actuellement soumis au Parlement, lequel vise à accélérer le traitement des affaires civiles, moyennant une réforme en grande partie de la procédure civile, avec comme stratégie sous-jacente la réduction du nombre de procès, l'accélération de ceux en cours, et le développement de voies alternatives au règlement des différends ;

Rappelant que dans plusieurs arrêts concernant les voies de recours contre la durée excessive des procédures (loi n° 89/2001, Octroi d'une satisfaction équitable en cas de non-respect du délai raisonnable et modification de l'article 375 du code de procédure civile, dénommée loi Pinto), la Cour européenne a estimé que le paiement en retard de l'indemnité au requérant ne constituait pas une réparation appropriée et qu'en conséquence, celui-ci pouvait toujours estimer qu'il était victime d'une violation de l'exigence de «durée raisonnable», et que les statistiques montrent une augmentation de la durée des procédures devant les cours d'appel compétentes pour décider des recours de la « loi Pinto » ;

EN APPELLE aux autorités italiennes pour qu'elles poursuivent activement leurs efforts afin d'assurer l'adoption rapide des mesures déjà envisagées concernant la procédure civile, qu'elles adoptent d'urgence des mesures *ad hoc* visant à réduire l'arriéré des procédures civiles et pénales en donnant priorité aux affaires les plus anciennes et à celles exigeant une diligence particulière, qu'elles prévoient des ressources suffisantes afin de garantir la mise en œuvre de l'ensemble des réformes, et qu'elles prennent toute autre mesure permettant d'améliorer l'efficacité de la justice;

ENCOURAGE les autorités à poursuivre les activités de sensibilisation parmi les juges pour accompagner la mise en œuvre des réformes ;

INVITE les autorités à établir un calendrier des résultats escomptés à moyen terme afin de les évaluer au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes, et à adopter une méthode d'analyse de ces résultats de manière à procéder aux ajustements éventuellement nécessaires ;

ENCOURAGE VIVEMENT les autorités à envisager une modification de la loi n° 89/2001 (loi Pinto) pour mettre en place un système de financement permettant de régler les problèmes de retard de paiement des indemnités accordées, de simplifier la procédure et d'étendre la portée de la voie de recours de manière à y inclure des injonctions permettant d'accélérer la procédure.

2) Procédures administratives

Saluant les progrès accomplis suite à la réforme du contentieux administratif (loi n° 205 du 21 juillet 2000) visant l'accélération des procédures, laquelle commence à produire des effets concrets sur la durée des celles-ci ;

Considérant que le problème réel des juridictions administratives est actuellement l'arriéré qui, en 2007, était de 640 000 affaires pendantes en première instance et de 21 000 en appel;

Notant les mesures spécifiques qui ont été adoptées afin de réduire l'arriéré, telles que :
- la loi n° 133 du 6 août 2008, qui a, entre autres, réduit de dix à cinq ans le délai de péremption d'une plainte administrative à mois que les parties ne demandent au tribunal de fixer une date d'audience, et

- l'application plus large des nouvelles technologies de l'information (*Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa*), qui devrait permettre de déceler aisément les procédures prescrites ;

Notant également les mesures qui sont envisagées à ce sujet (notamment, la mise en place des sections provisoires spéciales);

ENCOURAGE les autorités italiennes à poursuivre leur action afin :

- de chiffrer précisément l'arriéré des procédures administratives ;
- d'adopter les mesures envisagées afin de réduire cet arriéré ;
- et d'évaluer l'effet des mesures prises sur l'arriéré.

3) Procédures de faillite

Notant la réforme introduite par la loi n° 80 du 14 mai 2005 et le décret législatif n° 5 du 9 janvier 2006 sur les procédures de faillite (dont les mesures sont détaillées en annexe) laquelle visait, entre autres, à accélérer ce type de procédures et à simplifier les différentes étapes de la procédure ;

Notant, au vu des statistiques fournies par le Gouvernement, qu'en valeur absolue, le nombre d'assignations en déclaration de faillite et celui des faillites ont diminué de 40 % environ en 2007 (soit après la date d'entrée en vigueur de la réforme susvisée) ;

Notant également qu'en ce qui concerne l'accélération des procédures, la réforme a contribué à réduire sensiblement la phase de vérification des créances, regroupée en une seule audience ;

Gardant à l'esprit que la réforme n'a pas encore produit tous les effets souhaités en ce qui concerne la durée excessive des procédures de faillite dans la mesure où elle ne s'applique qu'aux procédures introduites après son entrée en vigueur et que les statistiques disponibles se limitent à l'année 2007;

Rappelant, toutefois, que la durée de ces procédures est restée stable, même en 2007, aux alentours d'une moyenne de 3300 jours (à savoir neuf ans environ) pour la période 2003-2007, et que les procédures pendantes avant l'entrée en vigueur de la réforme, auxquelles cette dernière ne s'applique pas, continuent à en être affectées;

EN APPELLE aux autorités italiennes pour qu'elles poursuivent leurs efforts afin que la réforme des procédures de faillite contribue pleinement à l'accélération de ces procédures, qu'elles évaluent ses effets au fur et à mesure de sa mise en œuvre afin d'adopter toute autre mesure nécessaire pour assurer son efficacité, et qu'elles adoptent toute autre mesure nécessaire pour accélérer les procédures pendantes auxquelles la réforme ne s'applique pas.

4) Mesures visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire

Rappelant les mesures adoptées visant à améliorer l'organisation structurelle du système judiciaire (décret-loi n° 143 du 16 septembre 2008, augmentation du nombre de juges et procédures disciplinaires à l'encontre des juges), ainsi que le fait que, dans le cadre juridique actuel, certaines juridictions de différentes régions italiennes sont arrivées à d'excellents résultats en matière de réduction de l'arriéré d'affaires et d'accélération de la procédure en améliorant leur organisation et la gestion de leur travail ;

Notant que le Ministère de la Justice poursuit son action pour développer l'utilisation des technologies de l'information dans l'ensemble des juridictions, notamment par l'introduction du procès civil électronique (*Processo civile telematico*) ;

INVITE les autorités à assurer la diffusion de ces bonnes pratiques à d'autres juridictions, à mettre en œuvre les mesures organisationnelles prises, y compris une large utilisation des technologies de l'information dans l'ensemble des juridictions, et à adopter toute nouvelle mesure permettant de favoriser une conduite plus responsable et plus efficace de l'ensemble des parties prenantes du système judiciaire.

Au vu de ce qui précède, le Comité des Ministres

DECIDE de reprendre l'examen des progrès accomplis au plus tard :

- à la fin de 2009 pour les procédures administratives, afin de considérer la possibilité de clore l'examen des affaires concernées ;
- à la mi-2010 pour les procédures civiles, pénales et de faillite et

INVITE les autorités italiennes à le tenir régulièrement informé de tout développement afin d'assurer un suivi continu de l'état d'avancement des différentes mesures, notamment, le cas échéant, par le biais de rencontres bilatérales entre les autorités et le Secrétariat.

Annexe I à la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42

Les informations fournies par les autorités italiennes au Comité des Ministres concernant les mesures générales afin de leur permettre de se conformer aux arrêts de la Cour européenne sur la durée excessive des procédures judiciaires sont résumées dans le Document d'Information CM/Inf/DH(2008)42 du 28 novembre 2008 «Bilan des mesures adoptées par les autorités italiennes pour la période 2006-08 concernant la durée excessive des procédures judiciaires».

- 2183 affaires contre l'Italie

2183 affaires de durée de procédures judiciaires

(voir également pour plus de détails, CM/Inf/DH(2005)31 et addendum 1 et 2, CM/Inf/DH(2005)33, CM/Inf(2005)39, CM/Inf/DH(2008)42

Résolutions intérimaires DH(97)336, DH(99)436, DH(99)437, ResDH(2000)135 et CM/ResDH(2007)2

[\(Voir Annexe pour la liste de ces affaires\)](#)

Annexe II à la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42

- Affaires concernant des procédures de faillite (articles 1 du Protocole n° 1 et 6§1)

Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27

CM/Inf/DH(2008)42

32190/96	Luordo, arrêt du 17/07/03, définitif le 17/10/03
56298/00	Bottaro, arrêt du 17/07/03, définitif le 17/10/03
47778/99	Bassani, arrêt du 11/12/03, définitif le 11/03/04
14448/03	Bertolini, arrêt du 18/12/2007, définitif le 07/07/2008
1595/02	De Blasi, arrêt du 05/10/2006, définitif le 12/02/2007
10347/02	Di Ieso, arrêt du 03/07/2007, définitif le 03/10/2007
77986/01	Forte, arrêt du 10/11/2005, définitif le 10/02/2006
10756/02	Gallucci, arrêt du 12/06/2007, définitif le 12/11/2007
10481/02	Gasser, arrêt du 21/09/2006, définitif le 12/02/2007
55984/00	Goffi, arrêt du 24/03/2005, définitif le 06/07/2005
7503/02	Neroni, arrêt du 20/04/2004, définitif le 10/11/2004
39884/98	Parisi et 3 autres, arrêt du 05/02/04, définitif le 05/05/04
44521/98	Peroni, arrêt du 06/11/03, définitif le 06/02/04
52985/99	S.C., V.P., F.C. et E.C., arrêt du 6/11/03, définitif le 6/02/04
7842/02	Viola et autres, arrêt du 08/01/2008, définitif le 08/04/2008

Informations complémentaires fournies par les autorités italiennes sur la durée excessive des procédures de faillite

La réforme de la procédure de faillite s'appuie sur deux textes normatifs, la loi n° 80 du 14 mai 2005 et le décret n° 5 du 9 janvier 2006. Outre les modifications (concernant les limitations personnelles découlant de la faillite et les recours à l'encontre des actes du juge délégué et du syndic) réalisées dans le but de se conformer aux indications *ad hoc* de la Cour, cette réforme s'est penchée aussi sur l'objectif de l'accélération des procédures de faillite, notamment par le biais des moyens suivants:

- le champ d'application *rationae personae* de la procédure de faillite a été réduit, tandis que le montant des dettes, nécessaire pour obtenir une déclaration de faillite, a été augmenté ;

- b) la procédure en cas de faillite déclarée par un tribunal non compétent, ainsi qu'en cas d'appel à l'encontre de la déclaration de faillite, a été simplifiée ;
- c) des compétences professionnelles plus poussées sont exigées pour exercer les fonctions de syndic ;
- d) les pouvoirs du comité des créanciers ont été élargis ;
- e) des délais plus brefs et plus stricts ont été instaurés au cours de la phase préparatoire qui précède la déclaration de faillite, ainsi que de délais plus stricts pour l'examen du passif à partir de la déclaration de faillite (180 jours); de même, des délais plus stricts ont été introduits pour l'audience de vérification de l'état du passif (120 jours à partir du dépôt de la déclaration de faillite), pour le dépôt des demandes d'admission de créances au passif (30 jours avant la date de l'audience), et pour les demandes hors délais, ainsi que pour les oppositions en la matière, dont la procédure a été simplifiée ;
- f) la procédure de détermination du passif a été simplifiée et rationalisée, le juge délégué étant censé l'approuver immédiatement ;
- g) le syndic est tenu de présenter, au début de la procédure et dans un délai de 60 jours après l'établissement de l'inventaire, un plan de liquidation de l'actif, notamment en ce qui concerne les modalités et le calendrier pour récupérer celui-ci ;
- h) les délais d'introduction et de prescription, fixés pour l'action en révocation des actes frauduleux commis par le failli, ont été réduits, de façon à limiter le contentieux naissant de la faillite elle-même ;
- i) la procédure de répartition de l'actif a été simplifiée ;
- j) les possibilités de clore plus tôt la procédure de faillite, par le biais d'accords économiques (concordats et autres instruments semblables), ont été élargies;
- k) les possibilités de redressement de l'entreprise en faillite ou du failli ont été étendues, notamment, pour la première, au travers de mesures permettant la poursuite de l'activité de l'entreprise et, pour le second, par l'introduction de la notion d'*esdebitazione*, à savoir l'effacement des dettes non satisfaites à l'issue de la procédure de faillite, dans les cas où le failli s'est comporté d'une manière qui a permis d'accélérer la procédure;
- l) la procédure peut être immédiatement clôturée en cas d'insuffisance de l'actif ;
- m) la procédure de l'administration contrôlée qui retardait la procédure de deux années en cas de non redressement de l'entreprise, a été abrogée.

La réforme a étendu la procédure de la chambre de conseil aux procédures découlant d'une procédure de faillite, car elle constitue une procédure plus rapide et moins complexe, tout en préservant les principes du contradictoire entre les parties et de l'égalité des armes.

Selon les informations fournies par le Ministère de la Justice, cette réforme a conduit à une réduction significative des recours visant à obtenir une déclaration de faillite, et donc du nombre des procédures ouvertes. En outre, en matière d'accélération des procédures pendantes, elle a eu aussi des effets positifs sur la phase de vérification des créances, dont la durée a été sensiblement réduite.

La réforme, aux termes de l'article 150, ne s'appliquant qu'aux seules procédures engagées après la date de son entrée en vigueur (16 juillet 2006) et étant donné que les données statistiques disponibles ne dépassent pas 2007, il n'est pas possible, pour le moment, d'avoir des informations sur les effets concernant les autres phases de la procédure. Des informations seront fournies à ce sujet dès que possible.

Statistiques sur les procédures de faillite

Le tableau n° 1 montre l'évolution du nombre d'assignations en déclaration de faillite auprès de toutes les cours d'appel pour la période 2003-2007.

Le tableau n°2 montre l'évolution du nombre de déclarations de faillite suite à la réforme et à la toute récente définition des critères de faillite.

Enfin, la mise en œuvre de la nouvelle procédure de faillite a montré que la durée de la phase préparatoire est demeurée inchangée, tandis que la phase du contrôle de créances a été réduite de manière drastique par sa concentration en une seule audience.

1°: Nombre d'assignations en déclaration de faillite auprès des tribunaux de première instance par circonscription de cour d'appel

Période: 2003-2007

Circonscriptions	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
ANCONE	1 495	1 676	1 610	1 270	916
BARI	1 633	1 864	2 186	1 550	975
BOLOGNE	2 752	3 331	3 118	2 543	1 626
BOLZANO/BOZEN	224	273	274	218	142
BRESCIA	1 967	2 317	2 352	1 780	1 051
CAGLIARI	872	942	969	651	479
CALTANISSETTA	259	363	300	240	111
CAMPOBASSO	280	362	319	254	134
CATANE	1 527	1 748	1 684	1 463	741
CATANZARO	965	1 242	1 102	977	554
FLORENCE	3 013	3 200	3 590	2 721	1 803
GENES	1 466	1 640	1 544	1 120	507
L'AQUILA	1 357	1 486	1 598	1 085	646
LECCE	955	973	829	652	307
MESSINE	425	515	572	416	182
MILAN	4 827	5 411	5 538	4 095	2 537
NAPLES	4 457	4 644	4 631	3 369	1 601
PALERME	1 785	1 863	1 850	1 399	699
PEROUSE	875	988	932	665	435
POTENZA	480	535	633	451	208
REGGIO CALABRIA	421	458	422	354	194
ROME	6 065	6 588	6 297	5 443	2 790
SALERNE	1 122	1 138	1 221	1 088	594
SASSARI	474	472	408	315	88
TARENTE	475	661	688	372	158
TURIN	2 999	2 989	2 867	2 215	1 273
TRENTE	199	266	245	188	103
TRIESTE	843	964	902	599	431
VENISE	3 146	3 513	3 571	2 804	1 923
Total national	47 358	52 422	52 252	40 297	23 208

2°: Nombre de déclarations de faillite, suite à l'acceptation de l'assignation en déclaration de faillite, auprès des tribunaux de première instance par circonscription de cour d'appel
Période: 2003-2007

Circonscriptions	Années				
	2003	2004	2005	2006	2007
ANCONE	297	303	309	259	202
BARI	296	315	396	339	227
BOLOGNE	551	651	666	571	424
BOLZANO/BOZEN	54	69	101	98	92
BRESCIA	502	627	711	564	277
CAGLIARI	159	127	110	108	115
CALTANISSETTA	42	37	28	38	25
CAMPOBASSO	39	46	43	39	31
CATANNE	233	260	279	213	161
CATANZARO	155	163	153	125	105
FLORENCE	888	703	816	746	441
GENES	364	395	422	319	140
L'AQUILA	329	233	295	259	182
LECCE	176	137	224	166	95
MESSINE	59	86	72	74	37
MILAN	1 419	1 513	1 570	1 325	825
NAPLES	908	1 004	1 103	912	251
PALERME	269	314	327	314	270
PEROUSE	172	184	194	227	106
POTENZA	67	71	87	72	50
REGGIO CALABRIA	41	41	63	55	47
ROME	1 617	1 749	1 832	1 383	640
SALERNE	175	139	148	106	95
SASSARI	93	118	67	47	17
TARENTE	96	90	101	107	47
TURIN	842	888	894	753	422
TRENTE	41	70	56	40	56
TRIESTE	217	255	235	175	139
VENISE	847	931	977	838	547
Total national	10 948	11 519	12 279	10 272	6 066

Durée moyenne de la procédure

<i>PROCEDURES CIVILES</i>							
<i>Durée moyenne</i>							
	<i>Années</i>						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Assignations en déclaration de faillite	171	163	146	138	141	138	159
Faillites	3 539	3 553	3 359	3 140	2 990	3 266	3 754

Résolution CM/ResDH(2009)50⁵

**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Quadrelli contre l'Italie**

(Requête n° 28168/95, arrêt du 11 janvier 2000, définitif le 20 mars 2000)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité contrôle l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne le caractère inéquitable d'une procédure civile, la Cour de cassation ayant rejeté en 1994 le pourvoi du requérant sans prendre en compte le mémoire de ce dernier (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé à la partie requérante la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt, (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe) et vu la décision prise lors de la 885e réunion des Délégués des Ministres (15 juin 2004), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

⁵ Adoptée par le Comité des Ministres le 2 avril 2009 lors de la 1051e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)50

Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Quadrelli contre l'Italie

Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne la violation du droit du requérant à un procès équitable devant la Cour de cassation italienne : cette dernière n'a pas pris en compte le mémoire du requérant lorsqu'elle a déclaré irrecevable son pourvoi en 1994, le gouvernement n'ayant pas par ailleurs pu prouver l'absence de dépôt dudit mémoire (violation de l'article 6§1). Les procédures civiles en question avaient trait au licenciement du requérant en 1980, alors qu'il travaillait en Espagne pour la chambre de commerce italienne.

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Domage matériel	Domage moral	Frais & dépens	Total
-	L'arrêt constitue une satisfaction équitable suffisante	10 000 000 ITL	10 000 000 ITL
Payé le 30/06/2000			

b) Mesures individuelles

Le requérant qui avait obtenu des indemnités de chômage à la suite d'une conciliation devant les juridictions espagnoles, n'a pas soulevé d'autres questions relatives aux mesures individuelles devant le Comité des Ministres.

Par conséquent, cette affaire n'appelle pas l'adoption d'autres mesures individuelles spécifiques.

II. Mesures générales

A l'époque des faits à l'origine de cette affaire, le greffe de la Cour de cassation italienne ne délivrait pas de reçu pour le dépôt de mémoires. Le dépôt était seulement inscrit dans un registre à usage interne du greffe sans possibilité d'en obtenir copie.

Cette pratique a été par la suite modifiée et tout dépôt de documents auprès du greffe de la Cour de cassation donne désormais lieu à un enregistrement certifié, permettant ainsi un recours effectif en cas de non-respect de la procédure.

Par ailleurs, afin d'informer les autorités italiennes compétentes, un extrait de l'arrêt de la Cour européenne a été inséré dans les archives de la base de données électronique de la Cour de cassation.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises vont prévenir de nouvelles violations similaires à l'avenir et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)71⁶

**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
Ospina Vargas, Leo Zappia, Bastone, Campisi, Di Giacomo et Cavallo contre Italie**

(Requêtes n° 40750/98, n° 77744/01, n° 59638/00, n° 24358/02, n° 25522/03, n° 9786/03, arrêts des 14 octobre 2004, 29 septembre 2005, 11 juillet 2006, 11 juillet 2006, 24 janvier 2008 et 4 mars 2008, définitifs respectivement le 14 janvier 2005, le 29 décembre 2005, le 11 octobre 2006, le 11 octobre 2006, 24 avril 2008 et le 4 juin 2008)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que la Cour a constaté :

- dans toutes ces affaires la violation du droit au respect de la vie privée des requérants en raison du contrôle arbitraire de leur correspondance pendant leur détention en raison des lacunes de la loi n° 354/1975 sur l'administration pénitentiaire (violations de l'article 8) ;

- dans une de ces affaires (Di Giacomo), la violation de l'article 13 en raison de l'absence de recours effectif contre les décisions ordonnant le contrôle de la correspondance des détenus (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

⁶ Adoptée par le Comité des Ministres le 19 juin 2009 lors de la 1059^e réunion des Délégués des Ministres

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et

- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)71

Informations sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Ospina Vargas, Leo Zappia, Bastone, Campisi, Di Giacomo, et Cavallo contre Italie

Résumé introductif des affaires

Ces affaires concernent la violation du droit au respect de la vie privée des requérants, en raison du contrôle arbitraire de leur correspondance pendant leur détention (violation de l'article 8) en raison des lacunes de la loi n° 354/1975 sur l'administration pénitentiaire, en vigueur à l'époque des faits (mai 1995 – décembre 2003). Cette loi laissait une trop grande latitude, notamment en matière d'imposition du contrôle de la correspondance et de la durée de ce contrôle, et de plus elle n'interdisait pas explicitement le contrôle de la correspondance avec les organes de la Convention. Dans l'affaire Ospina Vargas, la Cour a également conclu que l'interception d'un paquet contenant un livre adressé au requérant et la décision des autorités pénitentiaires de ne pas le lui transmettre étaient en violation de l'article 8.

De plus, dans l'affaire Di Giacomo, la Cour a constaté une violation de l'article 13, en raison de l'absence de recours effectif contre les décisions ordonnant le contrôle de la correspondance des détenus.

I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles

a) Détails des satisfactions équitables

Nom et n° requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
OSPINA VARGAS 40750/98	-	-	5 000 euros	5 000 euros
				Payé le 13/04/2005

Dans les autres affaires, soit les requérants n'ont pas soumis de demande de satisfaction équitable, soit la Cour a estimé que le constat de violation de la Convention constituait en soi une satisfaction équitable suffisante.

b) Mesures individuelles

Aucune mesure de caractère individuel n'était requise, compte tenu de la nouvelle législation adoptée en Italie (voir mesures de caractère général).

II. Mesures générales

La loi n° 95/2004, en vigueur depuis le 15 avril 2004, a modifié la loi sur l'administration pénitentiaire n°354/1975 qui était à l'origine des violations constatées par la Cour. La législation actuelle prévoit des motifs clairs pour l'imposition d'un contrôle ou de restrictions de la correspondance des détenus ainsi que des délais pour ces mesures. Elle prévoit également l'exemption du contrôle de la correspondance avec les organes de la Convention et l'extension du contrôle judiciaire au contrôle ou aux restrictions de la correspondance des détenus. Il est désormais possible de porter plainte devant le tribunal d'application des peines contre les décisions concernant le contrôle ou la restriction de la correspondance (voir la Résolution ResDH(2005)55 adoptée le

5/07/2005, mettant fin à l'examen de certaines affaires semblables aux présentes, notamment l'affaire Calogero Diana). Les autorités italiennes ont aussi adopté des mesures de caractère administratif visant à assurer l'application effective des nouvelles dispositions législatives.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises ont entièrement remédié aux conséquences pour les parties requérantes des violations de la Convention constatées par la Cour européenne dans ces affaires, que ces mesures vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)72⁷

**Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme
Matteoni et Vadala contre Italie**

(Requête n° 42053/02, arrêt du 8 juin 2006, définitif le 8 septembre 2006
Requête n° 51703/99, arrêt du 20 avril 2004, définitif le 20 juillet 2004)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent des violations des droits des requérants tout au long de procédures visant à établir leur faillite, tels que le contrôle de la correspondance et l'interdiction de s'éloigner du lieu de résidence sans autorisation judiciaire (violations des articles 8 et 2 du Protocole n° 4) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans les arrêts (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

⁷ Adoptée par le Comité des Ministres le 19 juin 2009 lors de la 1059e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)72

Information sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Matteoni et Vadalà contre Italie

Résumé introductif des affaires

Ces affaires concernent l'imposition de mesures d'incapacités personnelles aux requérants tout au long des procédures de mise en faillite à l'encontre de ces derniers.

Afin de garantir les droits des tiers, le décret royal n° 267 du 16/03/1942 prévoyait plusieurs restrictions personnelles à l'encontre des faillis, tels que le contrôle de la correspondance et l'interdiction de s'éloigner du lieu de résidence sans autorisation judiciaire.

La Cour a constaté que les procédures de faillite à l'encontre des requérantes avaient duré respectivement plus de 14 et plus de 16 ans, ce qui avait entraîné une rupture du juste équilibre à ménager entre l'intérêt général des créanciers d'être payés et l'intérêt individuel des faillis à la protection de leurs droits au respect de la correspondance et à la liberté de circulation (violations des articles 8 et 2 du Protocole n° 4).

I. Paiements des satisfactions équitables et mesures individuelles

a) Détails des satisfactions équitables

Nom et n° requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
MATTEONI 42053/02	-	25 000 euros	4 000 euros	29 000 euros
VADALA 51703/99	-	20 000 euros	3 000 euros	Payé le 7/12/2006 23 000 euros
				Payé le 24/09/2004

b) Mesures individuelles

Les restrictions imposées aux requérants ont été levées par le décret législatif n° 5/2006 (voir ci-dessous).

II. Mesures générales

Le décret législatif n° 5/2006, adopté en janvier 2006, a résolu les questions posées par les arrêts de la Cour européenne dans ces affaires. En effet, le décret a introduit plusieurs changements afin de remédier aux violations constatées, en particulier :

- *Respect de la correspondance* (article 48 du décret) : Le failli reçoit désormais sa correspondance et ne doit remettre au syndic que les courriers concernant la procédure de faillite. Avant la réforme, le syndic recevait toute la correspondance du failli.

- *Liberté de circulation* (article 49 du décret) : Le failli a désormais pour seule obligation de communiquer aux autorités les changements de résidence ou de domicile, alors qu'auparavant, il ne pouvait pas s'éloigner de son lieu de résidence sans l'autorisation des autorités.

Pour plus de détails voir la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)27 « Les procédures de faillite en Italie : Progrès accomplis et problèmes en suspens dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme », adoptée par le Comité des Ministres, le 4 avril 2007.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises ont entièrement remédié aux conséquences pour les parties requérantes des violations de la Convention constatées par la Cour européenne dans ces affaires, que ces mesures vont prévenir de nouvelles violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)81⁸

**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Fodale contre l'Italie**

(Requête n° 70148/01, arrêt du 1er juin 2006, définitif le 23 octobre 2006)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne l'iniquité de la procédure de contrôle de la légalité de la détention provisoire du requérant (violation de l'article 5§4) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé à la partie requérante, la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

⁸ Adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2009 lors de la 1065e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)81

Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Fodale contre l'Italie

Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne l'iniquité de la procédure de contrôle de la détention provisoire du requérant devant la Cour de cassation (violation de l'article 5§4).

La Cour européenne a conclu que les exigences du contradictoire et de l'égalité des armes n'avaient pas été respectées au cours de la procédure en question, du fait que ni le requérant, ni son avocat n'avaient été informés de l'audience devant la Cour de cassation, tenue en février 2000 alors que le représentant du parquet était présent à cette audience.

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Dommage matériel	Dommage moral	Frais & dépens	Total
-	-	5 000 euros	5 000 euros

Payé le 08/01/2007

b) Mesures individuelles

La détention provisoire du requérant a pris fin. Par ailleurs, étant donné qu'il a été acquitté dans la procédure pénale au principal, il pouvait demander une indemnisation pour détention « injuste » aux termes de l'article 314 du Code de procédure pénale. La Cour européenne a estimé que le constat de violation constituait en soi une satisfaction équitable suffisante pour le préjudice moral subi.

II. Mesures générales

La violation de la Convention découle d'une erreur d'application des règles de procédure : l'article 127 du Code de procédure pénale prévoit l'obligation de communiquer la date de l'audience aux deux parties sans distinction.

Afin de prévenir d'autres violations similaires, le Ministère de la Justice a traduit l'arrêt de la Cour européenne en italien et l'a diffusé aux juridictions compétentes par le biais d'une note indiquant les principes de l'arrêt, et demandant sa diffusion à tous les juges. Par ailleurs, l'arrêt a été publié dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne (www.Italgiure.giustizia.it). Ce site Internet est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est nécessaire dans cette affaire, que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables, et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)82⁹

**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
L.M. contre Italie**

(Requête n° 60033/00, arrêt du 8 février 2005, définitif le 8 mai 2005)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que dans cette affaire la Cour a constaté une violation du droit de la requérante au respect de sa vie privée en raison d'une perquisition domiciliaire, en 1999, non conforme au droit interne (violation de l'article 8) ainsi que l'absence de recours efficaces à cet effet (violation de l'article 13) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que, dans le délai imparti, l'Etat défendeur a versé à la partie requérante la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe) qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

⁹ Adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2009 lors de la 1065^e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)82

Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire L.M. contre Italie

Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne une violation du droit de la requérante au respect de sa vie privée (violation de l'article 8) en raison d'une perquisition domiciliaire, en 1999, dont la légalité n'avait pas fait l'objet du contrôle prévu par l'article 352§4 du code italien de procédure pénale.

L'affaire concerne également l'absence de voie de recours efficaces pour faire constater l'illégalité de la perquisition effectuée, notamment du fait que celle-ci n'avait pas abouti à une saisie de biens (violation de l'article 13).

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Dommage matériel	Dommage moral	Frais & dépens	Total
-	2 000 €	3 000 €	5 000 €
Payé le 7/07/2005			

b) Mesures individuelles

La Cour européenne a octroyé une satisfaction équitable au titre du préjudice moral et des frais et dépens, réparant ainsi toute conséquence résiduelle, pour la requérante, des violations constatées.

II. Mesures générales

L'arrêt a été publié, en français, sur le site de la Cour de cassation italienne (www.cortedicassazione.it). L'adoption d'autres mesures d'ordre général n'a pas été estimée nécessaire, dans les circonstances spécifiques de l'affaire, du fait que la violation de l'article 8 constatée dans cette affaire résultait d'un manquement isolé au droit national (cf. §52 de l'arrêt).

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle n'est nécessaire et que les mesures prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)83¹⁰

**Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme
Labita et Indelicato contre Italie**

(Labita, requête n° 26772/95, arrêt du 6 avril 2000, Grande Chambre,
Indelicato, requête n° 31143/96, arrêt du 18 octobre 2001, définitif le 18 janvier 2001)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu les arrêts transmis par la Cour au Comité une fois définitifs ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans ces affaires concernent l'absence d'enquête effective sur les allégations des requérants de mauvais traitements pendant leur détention (violations de l'article 3) et, dans l'affaire Labita, plusieurs autres violations liées notamment à la détention provisoire du requérant et aux conditions de sa remise en liberté (violations de l'article 5, paragraphes 1 et 3, et des articles 8, 2 du Protocole n° 4, et 3 du Protocole n° 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé aux parties requérantes, la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans les présentes affaires et

DECIDE d'en clore l'examen.

¹⁰ Adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2009 lors de la 1065e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)83

Informations sur les mesures prises afin de se conformer aux arrêts dans les affaires Labita et Indelicato contre Italie

Résumé introductif des affaires

Ces affaires concernent l'absence d'enquête effective au sujet des allégations des requérants selon lesquelles ils avaient subi des mauvais traitements pendant les premiers mois de leur détention à la prison de l'île de Pianosa, en 1992 (violations de l'article 3). La Cour européenne a souligné en particulier les retards dans la conduite des enquêtes menées par le parquet dans les deux affaires et la négligence dans l'identification des responsables présumés. Elle a relevé en outre dans l'affaire Labita que la plainte du requérant avait été classée sans suite faute d'identification des responsables et non pas pour défaut de fondement. Dans cette même affaire, la Cour a conclu que l'inertie des autorités italiennes était d'autant plus regrettable si l'on considérait que la plainte du requérant n'était pas isolée : l'existence de pratiques discutables de la part des gardiens de la prison de Pianosa avait été publiquement et énergiquement mise en cause même par des autorités de l'Etat (§§133-135 de l'arrêt Labita).

L'affaire Labita concerne de plus :

- l'absence de raisons plausibles justifiant le maintien du requérant en détention provisoire (le requérant était soupçonné d'appartenir à une association de type mafieux), ainsi que la durée excessive de cette détention (2 ans et 7 mois, entre 1992 et 1994) (violation de l'article 5§3) ;
- l'illégalité de la détention pendant 12 heures après l'acquittement du requérant, en raison de l'absence du fonctionnaire compétent (violation de l'article 5§1) ;
- l'illégalité du contrôle de la correspondance du requérant pendant sa détention (violation de l'article 8) ;
- l'insuffisance des motifs pour justifier le placement du requérant sous surveillance spéciale de la police après son acquittement (violation de l'article 2 du Protocole n° 4) et la radiation automatique du requérant des listes électorales après son acquittement (violation de l'article 3 du Protocole n° 1).

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Nom et n° requête	Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total	Intérêts de retard acquittés
Labita (26772/95)	-	75 000 000 ITL	6 000 000 ITL	81 000 000 ITL payé le 18/08/2000	123,21 euros
Indelicato (31143/96)	-	70 000 000 ITL	15 664 480 ITL moins 4100 FRF	46 054 euros payé le 2/05/2002	60,80 euros

b) Mesures individuelles

1) Affaire Labita : le requérant a été acquitté le 12 novembre 1994 et libéré le lendemain. En 2000, les procédures à l'encontre des autorités pénitentiaires engagées par le requérant ont été classées en raison de la prescription des infractions alléguées. Les mesures de prévention (surveillance spéciale

de la police), appliquées à l'encontre du requérant après son acquittement, ont pris fin en novembre 1997. Le 11 décembre 1997, le requérant a été réinscrit sur les listes électorales. En 1998, il a été indemnisé pour sa détention illégale. La Cour européenne lui a octroyé une satisfaction équitable pour le dommage moral subi.

2) Affaire Indelicato : La Cour européenne a octroyé une satisfaction équitable pour le dommage moral subi par le requérant. En 2001, les procédures à l'encontre des autorités pénitentiaires engagées par le requérant ont été classées en raison de la prescription des infractions alléguées.

II. Mesures générales

1) *Violations de l'article 3* : l'efficacité des procédures de suivi des plaintes pour mauvais traitement en prison a été améliorée en 1998 par la modification du registre d'observations médicales et l'adoption de circulaires et directives. Des informations sont également disponibles dans le rapport du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) (document CPT/Inf(2003)16).

2) *Violation de l'article 5§3* : les articles 274 et 292 du code de procédure pénale ont été modifiés en 1995. Les dispositions modifiées prévoient la révocation *ex officio* de la détention provisoire s'il n'existe plus de motifs suffisants pour la justifier. Elles précisent en outre que le temps de détention provisoire déjà écoulé doit être pris en compte pour la détermination de la peine. De plus, l'article 303 du code de procédure pénale établit la durée maximale de la détention provisoire suivant les circonstances (pour plus de détail voir la Résolution finale ResDH(2005)90 adoptée dans l'affaire Vaccaro).

3) *Violation de l'article 8* : en 2004, une nouvelle loi (loi n° 95/2004 sur l'administration pénitentiaire) a limité les contrôles et restrictions à la correspondance des détenus. En particulier, la correspondance avec les avocats et les organes de la Convention européenne est exclue du contrôle (voir la Résolution finale ResDH(2005)55 adoptée dans l'affaire Calogero Diana).

4) *Violation des articles 2 du Protocole n° 4 et 3 du Protocole n° 1* : afin d'éviter à l'avenir une application injustifiée de ce type de mesures (surveillance spéciale de la police et radiation automatique des listes électorales), l'arrêt Labita a été diffusé auprès des autorités judiciaires concernées. De plus, le Conseil supérieur de la magistrature a organisé un séminaire en 2005 sur cette question.

5) *Violation de l'article 5§1* : le Ministère de la Justice a, par circulaire n° 3498/5948 du 19/04/1999, attiré l'attention des autorités pénitentiaires sur leur devoir de veiller en permanence à la présence de fonctionnaires responsables de la remise en liberté des détenus (voir la Résolution finale ResDH(2003)151 adoptée dans l'affaire Santandrea).

Les arrêts ont été traduits et publiés dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (www.Italgiure.giustizia.it). Ce site internet est largement utilisé par l'ensemble des praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges. L'arrêt Labita a également été publié dans plusieurs revues juridiques parmi lesquelles *Documenti Giustizia*, 2000, n° 1/2, et transmis au Conseil supérieur de la magistrature qui a compétence en matière de formation des magistrats. L'arrêt Indelicato a été transmis au Procureur de la République de Livourne et au Parquet de la Cour de cassation.

III. Conclusions du gouvernement

Le gouvernement estime qu'aucune autre mesure individuelle ne s'impose dans ces arrêts, et que les mesures générales prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)84¹¹

**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Kaufmann contre Italie**

(Requête n° 14021/02, arrêt du 19 mai 2005, définitif le 12 octobre 2005)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que la violation constatée par la Cour dans cette affaire concerne le défaut d'accès du requérant à un tribunal, en raison du rejet de son recours par la section civile de la Cour de cassation italienne en 2000 pour tardiveté alors que le retard ne lui était pas imputable (violation de l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé à la partie requérante la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe) qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

¹¹ Adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2009 lors de la 1065e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)84

Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Kaufmann contre Italie

Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne une violation du droit d'accès du requérant à un tribunal en raison du rejet par la Cour de cassation italienne, en 2000, du recours du requérant pour cause de tardiveté alors qu'il avait accompli les démarches nécessaires en temps utile et que le retard de notification de son pourvoi à d'autres parties résidant à l'étranger ne lui était pas imputable (violation de l'article 6§1). Le recours concernait une contestation de propriété d'un terrain.

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Dommege mat6riel	Dommege moral	Frais & d6pens	Total
-	5 500 EUR	4 000 EUR	9 500 EUR

Pay6 le 13/01/2006

b) Mesures individuelles

Dans son examen de la satisfaction 6quitable 6 allouer au requ6rant, la Cour europ6enne a estim6 que l'on ne pouvait d6celer aucun lien de causalit6 directe entre la violation constat6e dans le pr6sent arr6t et le pr6judice mat6riel all6gu6 par le requ6rant, relatif 6 la perte du droit de propri6t6 qui faisait l'objet de la proc6dure judiciaire devant la Cour de Cassation. En effet, la Cour europ6enne a indiqu6 qu'elle ne pouvait pas sp6culer sur le r6sultat auquel la proc6dure civile litigieuse aurait abouti si l'infraction 6 la Convention n'avait pas eu lieu et a indemnis6 le requ6rant pour la perte de chances et le tort moral subi. Par ailleurs, le requ6rant n'a pas manifest6 le souhait d'obtenir la r6ouverture de la proc6dure civile.

II. Mesures g6n6rales

Dans des d6cisions ant6rieures aux faits de cette affaire, en 1994, la Cour constitutionnelle italienne avait d6j6 reconnu que les particuliers ne devaient pas 6tre p6nalis6s par l'accomplissement tardif de formalit6s par les autorit6s d'un autre Etat. Dans une d6cision de 2002, apr6s les faits de cette affaire, la Cour constitutionnelle a pr6cis6 que le *dies ad quem* du d6lai pour la notification d'un acte devait 6tre fix6 6 compter du moment o6 la partie au proc6s remet l'acte en question 6 l'huissier de justice, toute activit6 accomplie post6rieurement par ce dernier 6tant soustraite au contr6le du particulier. A la lumi6re de ce d6veloppement jurisprudentiel, de nouvelles violations similaires 6 celle constat6e dans cette affaire ne devraient plus se r6p6ter.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises vont prévenir des violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)85¹²

**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Mattochia contre Italie**

(Requête n° 23969/94, arrêt du 25 juillet 2000)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité contrôle l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt définitif mentionné ci-dessus, transmis par la Cour au Comité le 25 juillet 2000 ;

Rappelant que la violation de la Convention constatée par la Cour dans cette affaire concerne l'atteinte au droit du requérant d'être informé de manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui, de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et d'être jugé dans un délai raisonnable (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises suite à l'arrêt de la Cour, eu égard à l'obligation qu'a l'Italie de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que le l'Etat défendeur a versé à la partie requérante la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe),

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum*; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

Rappelant par ailleurs que son examen des mesures attendues pour résoudre le problème structurel de la durée excessive des procédures se poursuit dans le cadre de sa surveillance de l'exécution de affaires soulevant à titre principal ce problème, et qui restent pendantes devant le Comité (voir Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42) ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe) et vu la décision prise lors de la 871e réunion des Délégués des Ministres (24 février 2004), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire,

DECIDE d'en clore l'examen.

¹² Adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2009 lors de la 1065e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)85

Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Mattoccia contre Italie

Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne la violation du droit du requérant à un procès pénal équitable du fait qu'il a été condamné, en 1990, à une peine de 3 ans de prison pour le viol d'une jeune handicapée mentale, sans avoir été informé exactement de la date et du lieu du crime dont il était accusé et donc sans avoir pu se défendre efficacement. De surcroît, malgré les difficultés exceptionnelles auxquelles la défense s'est heurtée, le requérant n'a pas été autorisé à produire de nouvelles preuves en appel (violation des articles 6 §§ 1 et 3 a et b). L'affaire concerne également la durée excessive de cette procédure, à savoir sept ans et cinq mois, de 1986 à 1993 (violation de l'article 6 §1).

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Dommage matériel	Dommage moral	Frais & dépens	Total
-	27 000 000 ITL	15 000 000 ITL (+TVA)	42 000 000 ITL

Payé le 5/12/2000 ; intérêts de retard payés le 11/12/2003

b) Mesures individuelles

Le requérant a fini de purger sa peine en 1994, une mention de l'arrêt de la Cour européenne a été introduite dans son « dossier de l'exécution » (*fascicolo dell'esecuzione*) et il n'a pas formulé d'autres demandes devant le Comité des Ministres. Aucune autre mesure n'a, par conséquent, été considérée nécessaire (voir *mutatis mutandis* ResDH(2005)86 dans l'affaire Lucà contre l'Italie).

II. Mesures générales

Postérieurement aux faits à l'origine de l'affaire, la législation a été modifiée et prévoit désormais explicitement le droit pour tout accusé d'être informé de manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui (voir les articles 369 et 375 du nouveau code de procédure pénale et le nouvel article 111 de la Constitution).

L'arrêt de la Cour, traduit en italien, a été publié dans le Bulletin Officiel du Ministère de la Justice italien n° 24 du 31/12/2003 et envoyé aux autorités judiciaires pénales, en attirant leur attention sur l'obligation du ministère public d'informer rapidement et en détail l'accusé des accusations portées contre lui.

En ce qui concerne le problème structurel de la durée excessive des procédures en Italie, le Comité des Ministres continue d'être saisi du contrôle de l'exécution d'un nombre considérable d'arrêts de la Cour et décisions du Comité des Ministres (en vertu de l'ancien article 32 de la Convention),

constatant des violations de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention en raison de la durée excessive des procédures, entre autres devant les juridictions pénales dans le cadre de ces affaires. Il surveille les mesures générales en suspens. A cet effet, le Comité des Ministres a adopté la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42, dans laquelle il a relevé avec intérêt les mesures prises en vue d'accélérer et rationaliser les procédures pénales (décret-loi n° 92 du 23 mai 2008, devenu la loi n° 125 du 24 juillet 2008, modifiant le Code de procédure pénale) et en a appelé aux autorités italiennes pour qu'elles poursuivent activement leurs efforts, qu'elles adoptent d'urgence des mesures *ad hoc* visant à réduire l'arriéré des procédures civiles et pénales en donnant priorité aux affaires les plus anciennes et à celles exigeant une diligence particulière, qu'elles prévoient des ressources suffisantes afin de garantir la mise en œuvre de l'ensemble des réformes, et qu'elles prennent toute autre mesure permettant d'améliorer l'efficacité de la justice. De surcroît, dans cette résolution, le Comité a entre autres invité les autorités à établir un calendrier des résultats escomptés à moyen terme afin de les évaluer au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes, et à adopter une méthode d'analyse de ces résultats de manière à procéder aux ajustements éventuellement nécessaires.

III. Conclusions du gouvernement

Le gouvernement estime que les mesures prises ont entièrement remédié aux conséquences pour la partie requérante des violations de la Convention constatée par la Cour européenne dans cette affaire.

Il estime également que les mesures générales prises permettent, d'une part, de prévenir des atteintes à l'équité des procédures pénales similaires à celle constatée dans cette affaire et, d'autre part, témoignent des efforts faits pour éviter des durées excessives de procédures pénales. Le gouvernement poursuivra les efforts nécessaires, sous la surveillance du Comité, afin d'éviter de nouvelles violations. En conclusion, le gouvernement considère qu'il a satisfait dans cette affaire à ses obligations découlant de l'article 46 de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)86¹³

**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Antonetto contre Italie**

(Requête n° 15918/89, arrêt du 20 juillet 2000, définitif le 20 octobre 2000)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans cette affaire concernent l'atteinte aux droits de la requérante à un procès équitable ainsi qu'au respect de ses biens, en raison de la non-exécution de décisions judiciaires ordonnant la démolition d'un immeuble construit irrégulièrement sur le terrain voisin de la propriété de l'intéressée (violations de l'article 6, paragraphe 1 et de l'article 1 du Protocole n° 1) (voir détails dans l'Annexe) ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

S'étant assuré que l'Etat défendeur a versé à l'*Associazione Culturale Italiana* (A.C.I.), héritière de la requérante, décédée en 1993, et qui avait exprimé le désir de poursuivre la procédure devant la Cour, la satisfaction équitable prévue dans l'arrêt (voir détails dans l'Annexe) ;

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe), qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

¹³ Adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2009 lors de la 1065^e réunion des Délégués des Ministres

Annexe à la Résolution CM/ResDH(2009)86

Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire Antonetto contre Italie

Résumé introductif de l'affaire

Cette affaire concerne la violation du droit de la requérante à un procès équitable en raison de la non-exécution par les autorités administratives, en particulier la municipalité de Turin, d'un arrêt du Conseil d'Etat du 17 octobre 1967 ordonnant la démolition totale ou partielle de l'immeuble construit irrégulièrement à côté de la maison de la requérante (violation de l'article 6, paragraphe 1). La municipalité a refusé de se conformer à l'arrêt pendant plus de quatorze ans à compter de la date de reconnaissance par l'Italie de la compétence de la Cour pour les recours individuels (1er août 1973) et ce en dépit de cinq ordonnances en exécution ordonnant cette démolition.

L'affaire concerne, en outre, l'atteinte au droit de la requérante au respect de ses biens en raison du refus par les autorités administratives, en l'absence de toute base légale jusqu'en 1988 (date à laquelle la loi n° 68 a régularisé les abus en matière de construction), d'exécuter les décisions judiciaires leur ordonnant de procéder à la démolition au motif que l'immeuble litigieux l'avait privée de lumière naturelle et de la vue qu'elle avait auparavant (violation de l'article 1 du Protocole n° 1).

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

Dommege matériel	Dommege moral	Frais & dépens	Total
100 000 000 ITL	15 000 000 ITL	24 352 000 ITL	139 352 000 ITL

Payé le 07/05/2001 (l'héritière de la requérante s'est désistée du paiement des intérêts)

b) Mesures individuelles

La Cour européenne a octroyé à l'*Associazione Culturale Italiana* (A.C.I.) héritière de la requérante, décédée en 1993, une satisfaction équitable couvrant les préjudices moral et matériel.

II. Mesures générales

1) **Indemnisation** : la jurisprudence italienne, en application des règles générales du Code Civil (article 2043), a progressivement affirmé que la réparation par voie d'indemnisation représente une garantie minimale, lorsque le préjudice subi porte sur un intérêt protégé par la Constitution. Tel est le cas du droit à l'exécution d'un titre judiciaire (article 24 de la Constitution), la possibilité d'agir en justice s'étendant jusqu'à la mise en œuvre des décisions judiciaires, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne. Depuis 1999, la Cour de cassation a reconnu explicitement le droit à indemnisation en cas d'actions administratives illégales (arrêt n° 500 de 1999). En 2000, la loi n° 205 a codifié ce principe qui est applicable en cas de retards déraisonnables dans l'exécution des décisions judiciaires.

2) Responsabilité des fonctionnaires: les développements jurisprudentiels précités en matière de responsabilité de l'Etat renforcent les dispositions, déjà existantes à l'époque des faits, en matière de responsabilité des fonctionnaires. En effet dans les cas les plus graves, en vertu de l'article 328 du code pénal italien, les fonctionnaires concernés peuvent être poursuivis s'ils refusent d'accomplir les actes qu'ils sont chargés d'exécuter.

3) Publication : L'arrêt a été publié dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (www.Italgiure.giustizia.it). Ce site Internet est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges. L'arrêt a également fait l'objet de séminaires.

III. Conclusions du gouvernement

Le gouvernement estime qu'aucune mesure individuelle ne s'avère nécessaire dans cette affaire, en dehors du paiement de la satisfaction équitable octroyée par le Cour européenne, que les mesures prises vont prévenir d'autres violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

Résolution CM/ResDH(2009)87¹⁴

**Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme
Drassich contre Italie**

(Requête n° 25575/04, arrêt du 11 décembre 2007, définitif le 11 mars 2008)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Vu l'arrêt transmis par la Cour au Comité une fois définitif ;

Rappelant que les violations de la Convention constatées par la Cour dans cette affaire concernent une atteinte au droit à être informé d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation, ainsi qu'au droit à disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense en raison de la requalification des faits par la Cour de Cassation sans que le requérant en soit informé (violation de l'article 6, paragraphe 3 a) et b), combiné avec l'article 6, paragraphe 1) (voir détails dans l'Annexe).

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures qu'il a prises pour se conformer à l'arrêt de la Cour en vertu de l'obligation qui lui incombe au regard de l'article 46 paragraphe 1 de la Convention ;

Ayant examiné les informations transmises par le gouvernement conformément aux Règles du Comité pour l'application de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention ;

Rappelant que les constats de violation par la Cour exigent, outre le paiement de la satisfaction équitable octroyée par la Cour dans ses arrêts, l'adoption par l'Etat défendeur, si nécessaire :

- de mesures individuelles mettant fin aux violations et en effaçant les conséquences, si possible par *restitutio in integrum* ; et
- de mesures générales, permettant de prévenir des violations semblables ;

DECLARE, après avoir examiné les mesures prises par l'Etat défendeur (voir Annexe) qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention dans la présente affaire et

DECIDE d'en clore l'examen.

¹⁴ Adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2009 lors de la 1065^e réunion des Délégués des Ministres

**Informations sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt dans l'affaire
Drassich contre Italie**

Résumé introductif de l'affaire

L'affaire concerne l'atteinte au droit du requérant d'être informé en détail de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui, et de son droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense dans une procédure pénale (violation de l'article 6§3 a) et b), combiné avec l'article 6 §1).

Par un arrêt du 12/06/2002, la Cour d'appel de Venise a confirmé la condamnation du requérant pour faux et corruption et a fixé une peine globale de trois ans et huit mois d'emprisonnement, la partie correspondant au délit de corruption s'élevant à huit mois d'emprisonnement. Le requérant s'est pourvu en cassation. Dans le cadre de l'examen d'une exception de prescription de l'infraction de corruption dont il était accusé, la Cour de cassation a décidé de requalifier les faits allégués contre le requérant (du délit de corruption simple au délit de corruption dans des actes judiciaires). Par un arrêt du 4/02/2004, la Cour de cassation a rejeté cette exception sur la base de la nouvelle qualification des faits. Elle a indiqué que ce résultat ne pouvait être considéré comme une *reformatio in pejus*, dans la mesure où la peine infligée par l'instance inférieure n'avait pas été aggravée.

La Cour européenne a estimé que, même si les juridictions disposent de la possibilité de requalifier les faits dont elles sont saisies, dans le cas d'espèce il n'était pas établi ni que le requérant ait été averti de la possibilité d'une requalification de l'accusation portée contre lui, ni qu'il ait eu la possibilité de débattre contradictoirement de la nouvelle accusation. La Cour a également noté qu'il était plausible de soutenir que les moyens de défense choisis par le requérant auraient été différents s'il avait eu connaissance de la nouvelle accusation. Elle n'a pas souscrit à la thèse selon laquelle la modification de l'accusation avait été sans incidence sur la détermination de la peine prononcée à l'encontre du requérant.

I. Paiement de la satisfaction équitable et mesures individuelles

a) Détails de la satisfaction équitable

La Cour n'a pas octroyé de satisfaction équitable dans cette affaire.

b) Mesures individuelles

Le requérant a été condamné à une peine de trois ans et huit mois de prison. Il a purgé sept mois et un jour et à partir du 6/09/2004, sa condamnation a été commuée en sursis probatoire, sous la surveillance d'un service social (*affidamento in prova al servizio sociale*), la peine résiduelle étant inférieure à deux ans.

La Cour européenne avait toutefois considéré qu'un nouveau procès ou une réouverture de la procédure, à la demande de l'intéressé, représentait en principe un moyen approprié de réparer la violation (paragraphe 46 de l'arrêt).

Suite à l'arrêt de la Cour européenne, le requérant a demandé à la Cour d'appel de Venise de déclarer son arrêt du 12/06/2002 non exécutoire au titre de l'article 670 du Code de procédure pénale. En appliquant la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêts n° 3600, Dorigo et n° 2432, Somogy), la Cour d'appel a reconnu son arrêt comme non exécutoire pour ce qui est de la partie

relative à la corruption et a renvoyé à la Cour de cassation le recours initial du requérant contre cet arrêt afin qu'elle puisse donner effet à l'arrêt de la Cour européenne.

Dans son arrêt du 11/12/2008, la Cour de cassation a estimé que, dans le cas d'espèce, la *restitutio in integrum* devait se limiter à annuler la partie de son jugement qui n'avait pas respecté le principe du débat contradictoire, à savoir celle où elle avait elle-même procédé à la requalification des faits allégués contre le requérant de « corruption simple » à « corruption dans des actes judiciaires ». La Cour de cassation a considéré que l'article 625bis du Code de procédure pénale était l'instrument le plus approprié pour aboutir à ce résultat. Cet article qui prévoit un recours extraordinaire pour remédier à des erreurs matérielles, peut être appliqué *analogia legis* à des violations du droit de se défendre devant la Cour de cassation, et permet ainsi de supprimer la partie de la décision mise en cause.

La Cour de cassation a donc annulé son arrêt du 4/02/2004 uniquement pour ce qui est de l'infraction de corruption définie comme corruption dans des actes judiciaires et a ordonné de procéder à un nouvel examen du pourvoi en cassation du requérant à l'encontre de l'arrêt du 12/06/2002 de la Cour d'appel de Venise. Dans le cadre de la nouvelle procédure, la Cour de cassation ne manquera pas de prendre en compte les exigences de la Convention en matière de procès équitable.

II. Mesures générales

1) Requalification des infractions sans que le principe du débat contradictoire soit appliqué : selon le Gouvernement italien, aucun changement législatif n'apparaît nécessaire car la violation résultait de l'interprétation jurisprudentielle des principes généraux en la matière donnée par la Cour de cassation.

La jurisprudence récente de la Cour de cassation a fourni une nouvelle interprétation en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne. Dans son arrêt du 11/12/2008, la Cour de cassation a reconnu que l'arrêt de la Cour européenne avait eu pour effet d'élargir le champ d'application du principe du débat contradictoire dans l'ordre juridique interne. La Cour de cassation a considéré que l'arrêt de la Cour européenne impliquait que dorénavant ce principe s'applique à tous les stades de la procédure, y compris lorsque la Cour de cassation contrôle la légalité d'un jugement, dès lors qu'une modification *ex-officio* du chef d'accusation a eu une incidence sur la peine prononcée à l'encontre du requérant.

2) Réouverture des procédures à la suite de constats de violations : dans son arrêt du 11/12/2008, la Cour de cassation a estimé que, dans des cas comme celui d'espèce, la décision de la Cour européenne ne remettait pas en question la décision sur le fond, mais seulement l'arrêt de la Cour de cassation qui s'était avéré inéquitable en raison d'une carence du système juridique (la non-application du principe du débat contradictoire). C'est pourquoi, la révision de la décision sur le fond n'est pas nécessaire et l'application par analogie de l'article 625bis du Code de procédure pénale est suffisante pour combler la lacune du système juridique dans des affaires similaires.

3) Publication et diffusion : l'arrêt de la Cour européenne a été diffusé aux autorités compétentes et a été publié sur les sites du Ministère de la Justice (www.giustizia.it) et de la Cour de cassation (www.cortedicassazione.it), ainsi que dans la base de données de la Cour de cassation sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (www.Italgiure.giustizia.it). Ce dernier site Internet est largement utilisé par tous les praticiens du droit en Italie, fonctionnaires, avocats, procureurs et juges.

III. Conclusions de l'Etat défendeur

Le gouvernement estime que les mesures prises ont entièrement remédié aux conséquences pour la partie requérante de la violation de la Convention constatée par la Cour européenne dans cette affaire, que ces mesures vont prévenir de violations semblables et que l'Italie a par conséquent rempli ses obligations en vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

N. 17 ADDENDUM DEL COMITATO DI ESPERTI SUI RIMEDI EFFETTIVI PER
L'ECESSIVA DURATA DELLE PROCEDURE (DH-RE)

Strasbourg, le 10 novembre 2009
DH-RE(2009)007 Addendum

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**COMITE D'EXPERTS SUR DES RECOURS EFFECTIFS
FACE A LA DUREE EXCESSIVE DES PROCEDURES
(DH-RE)**

Projet de Recommandation sur des recours effectifs
face à la durée excessive des procédures
et projet de Guide de bonnes pratiques

Projet de Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres
sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures

(tel qu'adopté par le DH-RE lors de sa 2^e réunion, 2-4 novembre 2009)

Le Comité des Ministres, agissant en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

- a. Rappelant que les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis lors du Troisième Sommet de Varsovie les 16 et 17 mai 2005, ont exprimé leur détermination à s'assurer que des recours internes effectifs existent pour toute personne ayant un grief défendable de violation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après dénommée "la Convention") ;
- b. Rappelant la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration des recours internes et ayant l'intention de donner, sur cette base, des orientations pratiques aux Etats membres dans le contexte spécifique de la durée excessive des procédures ;
- c. Rappelant également la Déclaration du Comité des Ministres pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen (adoptée le 19 mai 2006 lors de sa 116e Session) ;
- d. Saluant les travaux d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment de la Commission européenne pour la démocratie par le droit et de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice ;
- e. Soulignant l'obligation des Hautes Parties contractantes, en vertu de la Convention, de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés protégés parmi lesquels figurent le droit à un procès dans un délai raisonnable, à l'article 6 § 1 et celui à un recours effectif, à l'article 13 ;
- f. Rappelant que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée "la Cour"), notamment dans ses arrêt pilotes, fournit aux Etats membres des orientations et instructions importantes à cet égard ;
- g. Réitérant que les délais excessifs dans l'administration de la justice constituent un danger sérieux, en particulier pour le respect de l'état de droit et l'accès à la justice ;
- h. Préoccupé par le fait que la durée excessive des procédures, souvent causée par des problèmes structurels, est de loin la question la plus communément soulevée dans les requêtes portées devant la Cour et qu'il représente de ce fait une menace pour l'efficacité à long terme de la Cour et, ainsi, le système de protection des droits de l'homme fondé sur la Convention ;
- i. Convaincu que l'introduction de mesures qui visent à combattre la durée excessive des procédures, contribuera, conformément au principe de subsidiarité, à améliorer la protection des droits de l'homme dans les Etats membres et à préserver l'efficacité du système de la Convention, y compris en aidant à réduire le nombre de requêtes portées devant la Cour ;

RECOMMANDÉ aux Etats membres :

1. de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que toutes les étapes des procédures internes, quelle que soit leur qualification interne, dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale, soient mises en œuvre dans un délai raisonnable ;
2. de s'assurer, à cette fin, que des dispositifs existent pour identifier les procédures qui risquent de devenir excessivement longues, ainsi que leurs causes, et pour empêcher également de futures violations de l'article 6 ;
3. de reconnaître que lorsque la durée excessive des procédures est causée par un problème structurel, des mesures peuvent être requises pour combattre ce problème, ainsi que ses effets dans des affaires particulières ;
4. de s'assurer que des moyens existent pour accélérer les procédures qui risquent de devenir excessivement longues afin d'éviter qu'elles le deviennent ;
5. de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que des recours effectifs existent devant les autorités nationales pour tous les griefs défendables de violation du droit à un procès dans un délai raisonnable ;
6. de s'assurer que de tels recours existent pour toutes les étapes des procédures dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale ;
7. à cette fin, lorsque les procédures sont devenues excessivement longues, de veiller à ce que la violation soit reconnue expressément ou en substance et :
 - a. que les procédures soient accélérées, si cela est possible ; ou
 - a. qu'une réparation soit accordée aux victimes pour les désavantages qu'elles ont subis ; ou, de préférence,
 - b. qu'une combinaison des deux mesures soit permise.
8. de veiller à ce que les demandes visant à accélérer les procédures ou à accorder réparation soient traitées rapidement par l'autorité compétente et qu'elles constituent un recours effectif, adéquat et accessible ;
9. de s'assurer que les montants d'indemnisation qui peuvent être accordés soient raisonnables et compatibles avec la jurisprudence de la Cour et de reconnaître, dans ce contexte, une présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle les procédures excessivement longues occasionneront un préjudice moral ;
10. d'examiner la possibilité de prévoir des formes spécifiques de réparation non financières, telles que, le cas échéant, la réduction des sanctions ou l'abandon des poursuites, dans les procédures pénales ou administratives qui ont été excessivement longues ;

11. de permettre, le cas échéant, la rétroactivité de nouvelles mesures prises pour combattre le problème de la durée excessive des procédures, afin que les requêtes pendantes devant la Cour puissent être résolues au niveau national ;
12. de s'inspirer et de prendre des orientations dans le Guide de bonnes pratiques annexé lors de la mise en œuvre des dispositions de cette recommandation et, à cette fin, de s'assurer que le texte de cette recommandation et de son Guide de bonnes pratiques annexé, dans la ou les langue(s) du pays, soit publié et diffusé de manière à ce qu'il puisse être effectivement connu et que les autorités du pays puissent en tenir compte.

Projet de Guide de bonnes pratiques

(tel qu'adopté par le DH-RE lors de sa 2^e réunion, 2-4 novembre 2009)

I. INTRODUCTION

A. **But de la Recommandation et du Guide de bonnes pratiques**

1. Ce guide de bonnes pratiques accompagne la Recommandation Rec(2009)... du Comité des Ministres aux Etats membres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures.

2. La Recommandation et le Guide tendent à améliorer la mise en œuvre du droit à un procès dans un délai raisonnable et à un recours effectif, qui reflète le rôle central du système judiciaire au sein des autorités nationales, et est fondamental pour le système de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et la notion d'état démocratique régi par le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. L'adhésion au Conseil de l'Europe comporte une obligation de recherche constante d'amélioration. La présente recommandation et son guide de bonnes pratiques, bien que n'étant pas juridiquement contraignants, devraient par conséquent être considérés comme une orientation essentielle sur la manière dont les Etats membres doivent remplir les engagements souscrits en vertu de la Convention.

3. Les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable, causées par la durée excessive des procédures, combinée à un manque de recours effectifs pour de telles violations, génèrent des milliers de requêtes portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). Ces requêtes découlent fréquemment du même problème sous-jacent et sont, pour cette raison, bien fondées dans la plupart des cas.¹⁵ Ainsi que la Cour l'a elle-même relevé, si les Etats échouent à fournir des recours effectifs, "les justiciables se verront systématiquement contraints de soumettre à la Cour de Strasbourg des requêtes qui auraient pu être instruites d'abord [...] au sein des ordres juridiques internes. A long terme, le fonctionnement, tant au plan national qu'au plan international, du système de protection des droits de l'homme érigé par la Convention risque de perdre son efficacité".¹⁶

4. La Recommandation et son Guide encouragent les Etats à anticiper les problèmes qui peuvent conduire à la constatation d'une violation par la Cour et à agir rapidement au niveau national pour empêcher de tels problèmes et y remédier s'ils devaient survenir. La Convention fixe des obligations de résultat. Il peut donc y avoir différentes manières de parvenir au résultat attendu. Le Guide, qui donne également des exemples de bonnes pratiques existantes, tend à démontrer qu'il y a plusieurs manières différentes d'agir efficacement et que la mise en œuvre de solutions appropriées peut être simple, d'un bon rapport coût - efficacité, et facilement accomplie conformément aux particularités des systèmes juridiques et traditions nationaux.

5. L'obligation de garantir les droits et libertés de la Convention, notamment le droit à un procès dans un délai raisonnable et à un recours effectif pour les violations de ces derniers, s'applique à toutes les branches du pouvoir étatique. Bien que ce soit le gouvernement qui

¹⁵ En novembre 2009, quelques 13 000 affaires étaient pendantes devant une Chambre, concernant la durée des procédures, y compris la non – exécution. Voir, par exemple, les informations fournies à l'adresse : <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/668CADD-F1B6-486D-BDBD-D66E9D9BCB9C/0/FactsAndFiguresFR.pdf> et http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DE8FC80B-0B50-4056-B4C9-A014B00C647C/0/RAPPORT_ANNUEL_2008.pdf

¹⁶ Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n°30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 155.

représente l'Etat devant la Cour, toutes les instances nationales ont l'obligation de respecter les droits de la Convention au niveau national. Ceci implique que les autorités judiciaires, dont l'indépendance est d'une importance centrale pour le système de la Convention (étant expressément protégée par l'article 6), doivent également s'assurer qu'elles fonctionnent conformément à l'exigence du délai raisonnable.

6. La Recommandation et le Guide devraient dès lors être traduits dans les langues officielles, lorsque cela est nécessaire pour maximiser leur impact, et diffusés largement, en particulier auprès des catégories suivantes :

- les organes législatifs nationaux et, dans la mesure où ils peuvent avoir une compétence pertinente en la matière, régionaux ;
- les organes chargés de faire des propositions pertinentes pour les réformes procédurales ou législatives, tels que les conseils judiciaires, selon l'organisation des divers systèmes juridiques nationaux ;
- les instances judiciaires, y compris les plus hautes juridictions, et notamment dans le cadre de formations judiciaires ;
- les agents responsables de l'administration des tribunaux, y compris les greffiers et les agents responsables de l'exécution / la mise en oeuvre des décisions et jugements ;
- les agents pertinents des services gouvernementaux responsables de l'administration de la justice, que ce soit au niveau national ou régional ;
- les agents d'autres services de l'administration publique responsables des étapes non judiciaires des procédures pertinentes, notamment la police et les autorités de poursuite, selon les particularités nationales.

7. La Recommandation et le Guide pourraient également être d'un intérêt particulier pour d'autres groupes préoccupés par l'efficacité de la justice et la durée des procédures, et devraient par conséquent être diffusés, notamment :

- auprès des professionnels du droit, y compris leurs instances professionnelles ;
- auprès d'organisations de la société civile.

B. Contexte de la Recommandation

8. Le développement de recours internes effectifs pour les violations de la Convention est une préoccupation de longue date du Conseil de l'Europe, considérée à maintes reprises comme une priorité au plus haut niveau politique.¹⁷ En particulier, dans le Plan d'action du Sommet de Varsovie (16-17 mai 2005), les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont déclaré que,

"Au niveau national, nous veillerons à ce que [...] des recours internes efficaces soient à la disposition de quiconque pouvant arguer d'une violation de la Convention à son égard."

9. Avant le Sommet de Varsovie, la Comité des Ministres avait, dans sa Recommandation Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes, fait des propositions concrètes pour améliorer la situation au niveau national, avec un accent particulier sur le problème des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. Cette Recommandation contient une offre d'assistance aux Etats membres qui solliciteraient de l'aide pour la mettre en oeuvre et fournit en annexe des orientations concrètes et des exemples de bonnes pratiques. Le Comité des Ministres s'est à nouveau penché sur la question des recours internes dans une Déclaration adoptée en mai 2006, dans laquelle il demandait à ce que le suivi de la mise en oeuvre de la recommandation (2004)6 précitée soit

¹⁷ Cela a également été une préoccupation pour d'autres organisations internationales, dont l'Union européenne et les Nations Unies, tant au sein des instances juridiques que politiques.

approfondi et proposait, dans le contexte des arrêts dits pilotes de la Cour, d'examiner l'opportunité d'élaborer des lignes directrices pour les Etats membres sur les recours internes à la suite de tels arrêts.¹⁸

C. Sources de la Recommandation et du Guide de bonnes pratiques

10. La Recommandation et son Guide se fondent, en premier lieu, sur les éléments de divers organes du Conseil de l'Europe (en particulier la Cour, le Comité des Ministres, la Commission européenne pour la démocratie par le droit et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice) et, en second lieu, sur une sélection non-exhaustive d'exemples de bonnes pratiques de certains Etats membres. Ces exemples peuvent être une source d'inspiration, ils ne sont pas destinés à être des modèles et peuvent ne pas être adaptés aux systèmes juridiques nationaux et traditions d'autres Etats. Les Etats membres sont encouragés à consulter la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (la CEPEJ), le cas échéant, pour des orientations et une assistance expertes plus approfondies pour apporter les améliorations nécessaires à leurs systèmes internes.

11. Selon l'article 32 de la Convention, la Cour a compétence exclusive et obligatoire pour interpréter et appliquer la Convention et ses protocoles à travers ses arrêts. Conformément à l'article 46, les Etats s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs ayant force obligatoire (Cette obligation est une obligation de résultat, les Etats conservant une certaine marge d'appréciation quant aux moyens choisis pour atteindre ce résultat). Les arrêts de la Cour constituent donc le point de référence le plus important pour le Conseil de l'Europe, dans son ensemble, dans ses travaux d'élaboration normative, de surveillance et de coopération dans le domaine des droits de l'homme. Ils constituent ainsi les fondations juridiques de la présente recommandation et une source première d'éléments pour ce Guide de bonnes pratiques.

12. L'article 46 énonce également que le processus d'exécution se fait sous la surveillance du Comité des Ministres. Dans le contexte de la surveillance des arrêts de la Cour, le Comité des Ministres invite les Etats particulièrement concernés à donner une haute priorité politique pour résoudre le problème de la durée excessive des procédures. Tant les rapports annuels du Comité des Ministres que les résolutions intérimaires et finales adoptées dans le contexte du processus d'exécution fournissent des orientations concernant les mesures générales et des bonnes pratiques. Le Comité des Ministres a également adopté de nombreuses recommandations relatives à l'efficacité de la justice, qui visent à garantir le respect du droit à un procès dans un délai raisonnable.

13. De nombreux autres organes du Conseil de l'Europe ont, en outre, abordé la question des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, notamment l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Conseil consultatif des juges européens (CCJE).

¹⁸ Voir la "Déclaration du Comité des Ministres pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen", adoptée par le Comité des Ministres le 19 mai 2006 lors de sa 116^e session. D'autres événements sont à noter, tels que le Groupe de travail sur l'amélioration des recours nationaux mettant l'accent sur les affaires d'une durée excessive des procédures (organisé par la présidence polonaise du Comité des Ministres, Strasbourg, 28 avril 2005) et la Table ronde sur la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable – expériences des pays (organisée par la présidence slovène du Comité des Ministres, Bled, Slovénie, 21-22 septembre 2009).

II. PRINCIPES JURIDIQUES FONDAMENTAUX QUI SOUS-TENDENT LA RECOMMANDATION

A. **Droit à un procès dans un délai raisonnable**

14. L'article 6 de la Convention, qui énonce le droit à un procès équitable, inclut l'obligation suivante pour les Etats parties :

“Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi ...”
(soulignage ajouté)

Identifier les procédures pertinentes

15. L'article 6 et son exigence d'un délai raisonnable concernent toutes les procédures dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale. L'article 6 s'applique quelle que soit la manière dont le droit interne définit les concepts pertinents : par exemple, si les procédures sont considérées comme pénales ou civiles (en utilisant la terminologie de l'article 6) ou, alternativement, comme administratives ou fiscales ; ou si une accusation est considérée comme pénale ou disciplinaire.¹⁹ Aux fins de l'article 6, les concepts pertinents sont définis de manière autonome et doivent être compris au sens de la Convention, telle qu'interprétée par la Cour. Ce n'est pas le nom donné au type de procédure qui est pertinent, mais la nature substantielle de cette dernière ; en d'autres termes, ce qu'elle implique et ce qui est en jeu.

Définir les périodes pertinentes

16. Il est important que les autorités nationales sachent identifier les périodes pertinentes afin d'évaluer la durée totale de la procédure. Cela est essentiel pour le fonctionnement effectif des mécanismes ou procédures visant à accélérer les procédures qui risquent de devenir excessivement longues, ou qui le sont déjà devenues, ainsi que pour calculer de manière exacte l'indemnisation pour les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable. Afin de s'assurer que la procédure, dans son ensemble, n'est pas excessivement longue, les Etats devraient s'efforcer de garantir que chaque étape soit conclue dans un délai raisonnable.

La période pertinente – les procédures relatives aux droits et obligations de caractère civil

17. On considère généralement que les procédures civiles débutent avec la saisine du tribunal compétent, en d'autres termes lorsque l'individu ou son représentant dépose un dossier auprès du tribunal. Dans certaines circonstances, en fonction des particularités du système national, la période pertinente peut toutefois commencer à un stade antérieur : par exemple, lors de la saisine d'une instance administrative lorsqu'elle est obligatoire pour épuiser une procédure administrative préliminaire avant d'avoir recours à un tribunal²⁰ ; ou lorsqu'une décision d'une autorité administrative est un préalable nécessaire avant de porter l'affaire devant un tribunal, dès que le litige survient entre le requérant et l'instance administrative pertinente²¹. Elles s'achèvent à la date du jugement rendu par l'instance finale ou la notification par écrit du jugement au requérant. Dans certaines affaires, toutefois, la fin de la procédure sur le fond de la demande ne constitue pas toujours l'issue du processus de “contestation sur un droit de caractère civil” au sens de l'article 6.

¹⁹ Voir par exemple *Engels et autres c. Pays-Bas*, Req. n° 5100/71 etc, arrêt du 8 juin 1976, paragraphes 80-82.

²⁰ Voir *Kiurkchian c. Bulgarie*, Req. n° 44626/98, arrêt du 24 mars 2005, paragraphes. 51-52; et *Farange S.A. c. France*, Req. N° 77575/01, arrêt du 13 juillet 2006, paragraphe 39.

²¹ Voir *Hellborg c. Suède*, Req. n° 47473/99, arrêt du 28 février 2006, paragraphe 59

La période pertinente – les procédures d'exécution / de mise en oeuvre

18. La durée des procédures d'exécution doit également être prise en compte. Le droit à un procès dans un délai raisonnable serait en effet illusoire si le système juridique interne d'un Etat permettait qu'une décision judiciaire définitive et contraignante demeure inopérante au détriment d'une partie²². Dans les affaires dans lesquelles une partie à la procédure civile doit mettre en oeuvre une procédure d'exécution pour faire appliquer une décision judiciaire, celle-ci doit être considérée comme une seconde étape de la procédure au fond et, par conséquent, comme faisant partie de la procédure originelle, à prendre en compte lorsque l'on évalue si la procédure dans son ensemble s'est déroulée dans un délai raisonnable. Une période déraisonnablement longue pour l'exécution de l'arrêt peut, par conséquent, entraîner une violation de la Convention.²³ Cela s'applique également à la mise en oeuvre d'instruments autres que des décisions de justice relatives à des droits ou obligations de caractère civil, par exemple à un acte notarié concernant une dette non contestée.²⁴

19. A la différence des jugements à l'encontre d'un particulier, une personne ayant obtenu un jugement à l'encontre d'un Etat peut ne pas être obligée d'engager une procédure d'exécution distincte, bien que celle-ci puisse parfois être exigée pour recouvrer le montant en litige. Cette exigence ne doit cependant pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire et, en tout état de cause, ne dispense pas les autorités de leur obligation, en vertu de la Convention, d'entreprendre de leur propre chef une action en temps utile. Dès que l'arrêt est contraignant et exécutoire, il appartient en premier lieu aux instances étatiques de s'y conformer. La complexité de la procédure d'exécution ou du système budgétaire de l'Etat ne peut pas dégager l'Etat de ses obligations, ce dernier ne pouvant pas davantage s'affranchir par manque de fonds ou d'autres ressources.^{25 26}

La période pertinente – les procédures relatives à une accusation en matière pénale

20. Les procédures pénales débutent dès l'instant où une personne se trouve accusée ou lorsque la personne se voit notifier officiellement du reproche d'avoir accompli une infraction pénale.²⁷ Cette dernière situation pourrait intervenir, par exemple, lorsque la police arrête et interroge un suspect ou perquisitionne sa propriété. Les étapes préalables au procès sont donc comprises dans cette période dans le cas où elles sont consultées par la police ou les autorités de poursuite. Les procédures s'achèvent par l'acquiescement ou, dans le cas d'un verdict de culpabilité, par la condamnation ou encore, dans le cas d'un appel contre la condamnation ou la décision, par le jugement rendu en dernière instance.

La période pertinente – les procédures introduites avant l'entrée en vigueur de la Convention

21. Lorsque l'Etat défendeur n'a ratifié la Convention qu'après le début de la procédure en question, la période à prendre en considération court à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de cet Etat. Néanmoins, pour évaluer le caractère raisonnable du délai qui s'est écoulé après cette date, il convient de tenir compte de l'état de la procédure à la date de l'entrée en vigueur de la Convention.

²² Voir *Hornsby c. Grèce*, Req. n° 18357/91, arrêt du 19 mars 1997, paragraphe 40.

²³ Voir *Burdov c. Russie (n° 2)*, Req. n° 33509/04, arrêt de Grande Chambre du 15 janvier 2009 (un "arrêt pilote" sur la question de la durée excessive des procédures d'exécution en Russie), paragraphes 65-69 ; et également par exemple *Dewicka c. Pologne* Req. n° 38670/97, arrêt du 4 avril 2000, paragraphes 41-42.

²⁴ Voir *Estima Jorge c. Portugal*, 16/1997/800/1003, arrêt du 21 avril 1998, paragraphes 35-38.

²⁵ Voir *Burdov c. Russie (n° 2)*, op. cit., paragraphes 65-69 ; et également par exemple *Dewicka c. Pologne*, Req. n° 38670/97, arrêt du 4 avril 2000, paragraphes 41-42.

²⁶ Ces dernières années, la non exécution ou l'exécution tardive des décisions des tribunaux nationaux sont devenus le second problème identifié comme le plus fréquent dans les arrêts de la Cour. Le Comité des Ministres en a fait une priorité dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (voir également sous le §31).

²⁷ Voir par exemple *Eckle c. Allemagne*, Req. n° 8130/78, arrêt du 15 juillet 1982, paragraphe 73.

Evaluer le “délai raisonnable”

22. Le caractère raisonnable de la durée des procédures doit être évalué à la lumière des circonstances de l'affaire et selon les critères suivants²⁸ :

- la complexité factuelle ou juridique de l'affaire ;
- le nombre de degrés de juridictions qui ont eu à traiter de l'affaire ;
- le comportement du requérant ;
- le comportement des instances pertinentes ;
- ce qui était en jeu pour le requérant dans le litige.²⁹

B. Droit à un recours effectif

23. L'article 13 de la Convention, qui énonce le droit à un recours effectif, impose l'obligation suivante aux Etats parties :

“Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente 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.”

Signification de “recours” au sens de l'article 13

24. La Convention exige un “recours” permettant aux autorités internes compétentes à la fois de connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et d'offrir le redressement approprié.³⁰ Un recours n'est effectif que s'il est disponible et suffisant. Il doit être suffisamment certain non seulement en théorie, mais également en pratique³¹. Il doit être effectif tant en pratique qu'en droit³², eu égard aux circonstances individuelles de l'affaire. Toutefois, l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant.³³

25. L'article 13 ne va pas jusqu'à exiger une forme particulière de recours, les Etats se voyant reconnaître une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer à leurs obligations, mais la nature du droit en cause n'est pas sans influencer sur le type de recours que l'Etat doit offrir.³⁴ L'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul.³⁵ Il convient de ne pas prendre en compte uniquement les recours formels disponibles, mais également le contexte politique et juridique général dans lequel ils fonctionnent, ainsi que la situation personnelle du requérant.³⁶

Signification d' “instance nationale” au sens de l'article 13

26. L' “instance nationale” à laquelle se réfère l'article 13 n'a pas nécessairement à être une institution judiciaire. Lorsque l'instance n'est pas judiciaire, ses pouvoirs et les garanties qu'elle

²⁸ Pour davantage de détails importants, voir également le rapport de la CEPEJ sur la durée des procédures judiciaires dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, doc. CEPEJ(2006)15.

²⁹ Voir par exemple *Frydlender c. France*, Req. n° 30979/96, arrêt de Grande Chambre du 27 juin 2000, paragraphe 43.

³⁰ Voir *Halford c. Royaume-Uni*, Req. n° 20605/92, arrêt du 25 juin 1997, paragraphe 64.

³¹ Voir *Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de Grande chambre du 26 mars 2006, paragraphe 38.

³² Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n° 30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 152.

³³ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

³⁴ Voir *Budayeva et autres c. Russie*, Req. n° 15339/02 etc, arrêt du 20 mars 2008, paragraphes 190-191.

³⁵ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

³⁶ Voir *Van Oosterwijck c. Belgique*, Req. n° 7654/76, arrêt du 6 novembre 1980, paragraphes 36-40.

présente entreront en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle.³⁷

Signification de "violation" au sens de l'article 13

27. L'article 13 n'exige pas un recours interne pour toute doléance, aussi peu méritoire soit-elle ; l'allégation d'une violation doit être un grief défendable. La question de savoir si le grief est défendable ou non doit être examinée à la lumière des faits et de la nature du/des problème(s) juridique(s) en jeu. En particulier, une allégation de violation peut être défendable si les critères suivants sont satisfaits : le grief est établi ; il concerne un droit ou une liberté garanti(e) par la Convention ; il devrait donner lieu à un cas *prima facie* de violation de la Convention, tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour.³⁸

C. Combattre la longueur excessive des procédures au niveau national

28. Les articles 1 et 13 font partie des dispositions essentielles de la Convention pour la mise en oeuvre du principe de subsidiarité. L'article 1, en obligeant les Etats à respecter les droits de l'homme, leur confie la responsabilité d'empêcher les violations. L'article 13 les oblige ensuite à fournir des recours internes pour toute éventuelle violation. C'est uniquement lorsque tous ces recours ont été épuisés que la Convention, en vertu du critère de recevabilité prévu à l'article 35, permet à la Cour de traiter des allégations de violation. La mise en oeuvre de recours effectifs est essentielle pour garantir que la protection des droits de l'homme demeure une question interne du ressort de l'Etat. A défaut de mettre en oeuvre des recours effectifs, la violation pourra être portée au niveau européen. L'inadéquation des recours internes est l'un des facteurs principaux contribuant à la surcharge excessive actuelle de la Cour.

29. Les obligations découlant des articles 1, 6 et 13 de la Convention impliquent des actions dans trois domaines : empêcher les procédures de devenir excessivement longues ; accélérer les procédures qui risquent de devenir ou qui sont déjà devenues excessivement longues ; réparer les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable. Les moyens d'agir dans ces trois domaines sont décrits ci-après.

30. La Convention établit des obligations pour les Etats parties qui s'étendent à toutes les autorités publiques, y compris les autorités judiciaires et administratives responsables des procédures pertinentes et de l'exécution / la mise en oeuvre des décisions judiciaires. Par conséquent, toutes les autorités publiques concernées devraient veiller au respect de l'exigence du délai raisonnable et être en mesure de prendre toutes les dispositions nécessaires au respect de cette obligation.

31. Ces mesures peuvent inclure une intervention législative dans certains cas. La Commission de Venise a relevé que "[l'] adoption par des Etats membres du Conseil de l'Europe de lois spécifiques sur les recours relatifs à la durée de procédure ne semble pas indispensable et n'est pas nécessaire dans les pays qui disposent déjà de recours effectifs en la matière, connus des autorités, des tribunaux et du public. La Commission de Venise souligne néanmoins que les lois spécifiques présentent la question de la réparation [accélération et réparation] sous un angle abstrait et général, et ont donc l'avantage d'être claires et complètes. Elles sont de ce fait susceptibles d'être plus accessibles au public (et parfois même aux tribunaux) ainsi qu'aux instances du Conseil de l'Europe".³⁹

³⁷ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

³⁸ Voir *Boyle et Rice c. Royaume-Uni*, Req. n° 9659/82 & 9658/82, arrêt du 27 avril 1988, paragraphes 52, 55, 59-60, 61-62 & 77.

³⁹ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 247.

III. DISPOSITIF DE LA RECOMMANDATION

Le Comité des Ministres [...] RECOMMANDE aux Etats membres :

1. *de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que toutes les étapes des procédures internes, quelle que soit leur qualification interne, dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou au bien-fondé de toute accusation en matière pénale, soient mises en œuvre dans un délai raisonnable ;*

Principes généraux

32. Ainsi que la Cour l'a déclaré, "[l]e meilleur remède dans l'absolu est, comme dans de nombreux domaines, la prévention ... l'article 6 § 1 astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable".⁴⁰ De manière similaire, la Commission de Venise a recommandé que les Etats membres fournissent "des moyens procéduraux appropriés permettant aux tribunaux de traiter les affaires de façon prévisible et optimale. Ces moyens procéduraux répondent tout d'abord à l'obligation de garantir un délai raisonnable".⁴¹

33. Le Conseil de l'Europe a fait de nombreuses propositions pratiques aux Etats membres sur la manière d'améliorer l'efficacité et l'effectivité de leurs systèmes judiciaires. Le présent guide ne pouvant matériellement pas faire état de l'ensemble des propositions, les Etats membres sont vivement encouragés à les examiner afin de s'assurer que leurs procédures internes sont conformes aux normes européennes. Les textes suivants contiennent des orientations pratiques détaillées :

En général

- Le Programme - Cadre de la CEPEJ : Un nouvel objectif pour le système judiciaire : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible.⁴²
- Les Lignes directrices CEPEJ/ SATURN pour la gestion du temps judiciaire.⁴³
- La "Checklist sur la gestion du temps" de la CEPEJ.⁴⁴
- La Recommandation R (94) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (plus particulièrement le Principe III).⁴⁵

Affaires civiles et commerciales

⁴⁰ Voir *Scordino c. Italie (n° 1)*, Req. n° 36813/97, Arrêt de Grande chambre du 29 mars 2006, paragraphe 183.

⁴¹ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 238.

⁴² Voir doc. CEPEJ(2004)19, en particulier les 18 "lignes d'action" qu'il propose.

⁴³ Voir doc. CEPEJ (2008) 8.

⁴⁴ Voir doc. CEPEJ (2005) 12 REV. La checklist est décrite comme n'étant "pas un questionnaire mais un outil ... dont l'objectif est d'aider les systèmes judiciaires à obtenir l'information nécessaire et analyser la durée des procédures judiciaires en vue de réduire les délais excessifs, d'assurer l'effectivité des procédures et d'assurer la transparence et la prévisibilité nécessaires aux usagers de la justice. [Elle] est destinée aux législateurs, décideurs publics et toutes personnes responsables de l'administration de la justice, et notamment les juges et personnels administratifs chargés de la gestion des tribunaux et des affaires, de même que les instituts de recherche analysant le fonctionnement du système judiciaire ..."

⁴⁵ Il convient de relever que le Groupe de spécialistes sur l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges (CJ-S-JUST), subordonné au Comité européen pour la coopération juridique (CDCJ), travaille, au moment de la rédaction de ce document, à la révision de cette recommandation.

- La Recommandation R (84) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les principes de procédure civile propres à améliorer le fonctionnement de la justice, dans laquelle figurent en annexe neuf principes pour guider les Etats membres lorsqu'ils adoptent ou renforcent, le cas échéant, toutes les mesures qu'ils estiment nécessaires pour améliorer la procédure civile.
- La Recommandation R (95) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'instauration de systèmes et procédures de recours en matière civile et commerciale et sur l'amélioration de leur fonctionnement, dans laquelle figure une série de mesures que les Etats devraient plus particulièrement adopter ou renforcer, si nécessaire, pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'appel pour les affaires civiles et commerciales.

Justice pénale

- La Recommandation R (87) 18 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la simplification de la justice pénale, qui pose les principes que les Etats membres devraient appliquer en prenant toutes les mesures appropriées.
- La Recommandation R. (95) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la gestion de la justice pénale.

Réduire la charge des tribunaux

- La Recommandation R (86) 12 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à certaines mesures visant à prévenir et réduire la surcharge de travail des tribunaux.

Médiation et résolution alternative des litiges

- La Recommandation R (98)1 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la médiation familiale.
- La Recommandation Rec(2002)10 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la médiation en matière civile.
 - o Voir également les Lignes directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en oeuvre des recommandations existantes concernant la médiation familiale et en matière civile.⁴⁶
- La Recommandation R (99)19 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant la médiation en matière pénale.
 - o Voir également les Lignes directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en oeuvre des recommandations existantes concernant la médiation en matière pénale.⁴⁷
- La Recommandation Rec (2001) 9 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les modes alternatifs de règlement des litiges entre les instances administratives et les personnes privées.

Exécution et mise en oeuvre

⁴⁶ Voir doc. CEPEJ(2007)14.

⁴⁷ Voir doc. CEPEJ(2007)13.

- La Recommandation Rec (2003) 16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif, ainsi que son exposé des motifs.
- La Recommandation Rec (2003) 17 du Comité des Ministres aux Etats membres en matière d'exécution des décisions de justice, ainsi que son exposé des motifs.
- Le rapport de la CEPEJ sur l'exécution des décisions de justice en Europe, qui contient, en Annexe II, des "Propositions de lignes directrices pour améliorer la mise en œuvre des recommandations existantes eu égard à l'exécution des décisions de justice".⁴⁸
- La Résolution n° 3 de la 24^{ème} Conférence des Ministres européens de la Justice sur l'approche générale et les moyens d'atteindre une mise en œuvre efficace de l'exécution des décisions de justice.
- Les Conclusions de la Table ronde sur "La non-exécution des décisions judiciaires internes dans les Etats membres : mesures générales visant à l'exécution des arrêts de la Cour européenne", Strasbourg, les 21-22 juin 2007.⁴⁹

L'utilisation de nouvelles technologies

- La Recommandation Rec(2001)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les services des tribunaux et d'autres institutions juridiques fournis aux citoyens par de nouvelles technologies ; cette recommandation identifie les principales questions que les Etats doivent traiter eu égard à chacun des trois principes susmentionnés.

Exemples de pratiques nationales existantes

34. La CEPEJ a également produit un "Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires" qui contient de nombreux exemples de bonnes pratiques des Etats membres. Il s'agit là d'un outil visant à aider les décideurs publics et les professionnels de la justice à instaurer de nouveaux cadres normatifs ou de nouvelles pratiques judiciaires ou administratives afin d'améliorer la gestion du temps dans les procédures judiciaires à la fois au niveau de la Cour et au niveau national.⁵⁰ Le présent guide ne pouvant matériellement pas faire état de l'ensemble de ces exemples, les Etats membres sont vivement encouragés à les examiner afin d'identifier, d'adapter si nécessaire, et d'adopter ces pratiques à même d'améliorer la capacité de leurs propres systèmes nationaux à identifier et prévenir le risque de durées excessives de procédures.

⁴⁸ Voir doc. Etudes n° 8 de la CEPEJ, 2007.

⁴⁹ Voir doc. CM/Inf/DH(2007)33.

⁵⁰ Voir doc. CEPEJ(2006)13.

2. *de s'assurer, à cette fin, que des dispositifs existent pour identifier les procédures qui risquent de devenir excessivement longues, ainsi que leurs causes, et pour empêcher également de futures violations de l'article 6 ;*

Principes généraux

35. Mieux vaut empêcher les procédures de devenir excessivement longues, plutôt que d'y remédier par la suite. Cela n'est toutefois possible que s'il existe des mécanismes pour identifier et alerter les autorités compétentes des procédures en cours qui risquent de devenir excessivement longues. De tels mécanismes sont précieux non seulement pour les affaires en cours, mais également parce qu'ils mettent en exergue des situations qui peuvent causer des problèmes de durée excessive dans des affaires à venir.

36. La CEPEJ a adopté une "Checklist pour la gestion du temps," qui propose que les Etats s'assurent que les caractéristiques suivantes existent dans leurs systèmes respectifs :

- (i) la capacité à évaluer la durée totale des procédures, de son commencement jusqu'à la décision définitive et, le cas échéant, de l'exécution de cette décision ;
- (ii) des critères établis pour la durée des procédures aux fins d'évaluation, de planification et de transparence. Ils devraient être élaborés en consultation avec l'ensemble des personnes concernées et être rendus accessibles aux usagers de la justice ;
- (iii) des typologies d'affaires suffisamment élaborées qui permettent une planification réaliste et appropriée des critères et des durées totales des procédures et qui ne sont toutefois ni trop vagues ni trop détaillées ;
- (iv) la capacité à suivre le cours de la procédure, impliquant l'enregistrement et l'analyse de la durée d'au moins chacune des étapes les plus importantes et les plus remarquables de la procédure, dès lors qu'une gestion du temps adéquate requiert la prise en compte de la durée de chaque phase spécifique du processus judiciaire ;
- (v) les moyens pour diagnostiquer rapidement des retards et en atténuer rapidement les conséquences, y compris en mettant en alerte instantanément les instances et personnes responsables afin de pallier cette situation et prévenir des dysfonctionnements futurs ;
- (vi) l'utilisation des nouvelles technologies comme outil de gestion du temps dans le système judiciaire, tant pour surveiller les délais judiciaires que pour traiter les statistiques ou développer une planification stratégique.

37. La CEPEJ a également produit une "Checklist sur la qualité des systèmes judiciaires et des juridictions", qui inclut une section sur la "gestion des délais" contenant les "questions introspectives" suivantes à destination des décideurs publics, présidents et gestionnaires des tribunaux, juges et autres praticiens de la justice, qui doivent se les poser pour améliorer la qualité des services offerts par le système de la justice :⁵¹

- (i) Existe-t-il une politique en vue de fixer des délais prévisibles et optimaux ?

⁵¹ Voir doc. CEPEJ (2008) 2, section II.6.

- (ii) Des règles ou des normes relatives aux délais de procédure acceptables sont-elles définies ?
- (iii) Existe-t-il une politique pour gérer le flux des affaires et prévenir les retards ?
- (iv) Des mesures sont-elles prises pour accélérer le traitement des affaires ayant subi un retard et pour réduire l'arriéré judiciaire ?
- (v) Est-ce que le juge assume un rôle actif pour gérer le temps dans la procédure ?
- (vi) Les parties ont-elles le droit de négocier avec le tribunal au sujet des délais à respecter ?
- (vii) Existe-t-il un délai dans lequel le juge doit rendre sa décision après l'audience ?

Exemples de pratiques nationales existantes

38. Le "Compendium de bonnes pratiques pour la gestion du temps dans les procédures judiciaires" de la CEPEJ (voir ci-dessus) inclut également des sections sur "Fixer des délais", "Faire respecter les délais" et "Suivre et diffuser des données". Le présent guide ne pouvant matériellement pas faire état de l'ensemble des exemples, les Etats membres sont vivement encouragés à les examiner afin d'adapter ces pratiques si nécessaire et de les adopter, dès lors qu'elles sont à même d'améliorer la capacité de leurs propres systèmes nationaux à identifier le risque de durée excessive des procédures et à y faire ainsi obstacle.

3. *de reconnaître que lorsque la durée excessive des procédures est causée par un problème structurel, des mesures peuvent être requises pour combattre ce problème, ainsi que ses effets dans des affaires particulières ;*

Principes généraux

39. Plus que les problèmes de nature exceptionnelle, ce sont les problèmes structurels persistants, affectant toutes les catégories d'affaires, qui engendrent habituellement des durées excessives de procédures dans plusieurs Etats membres. Les durées excessives sont parfois simplement dues à des ressources budgétaires insuffisantes ou un manque de personnel, ou encore à un manque de formation appropriée du personnel judiciaire. Dans d'autres cas, elles sont dues à des raisons bien plus complexes, liées par exemple à une législation incompatible ou inadéquate ou à des structures et procédures administratives inefficaces. Toutefois, quelles qu'en soient les causes, ces problèmes structurels ont des conséquences graves au niveau national, puisqu'ils sapent le respect des droits de l'homme et l'état de droit, et pour la Cour, qui peut être confrontée à un très grand nombre de requêtes potentiellement bien fondées en vertu des articles 6 et 13 de la Convention.

40. Le Comité des Ministres a souligné que la mise en place de recours internes est d'autant plus urgente en cas de violations répétitives pour permettre de renforcer la capacité réparatrice du système judiciaire national, en attendant la mise en œuvre de réformes plus importantes et plus longues.⁵² Il a également attiré l'attention sur le fait que la création de nouveaux recours internes n'affranchit en aucune manière les Etats de leur obligation générale de résoudre les problèmes structurels à l'origine des violations. Le Comité des Ministres a invité les autorités nationales à engager une action interdisciplinaire impliquant les acteurs principaux de la justice, et coordonnée au plus haut niveau politique en vue d'élaborer une nouvelle stratégie efficace.⁵³

41. De toute évidence, il ne suffit pas, dans ces affaires, de répondre à une requête individuelle sans aborder le problème structurel sous-jacent. En ratifiant la Convention, les Etats s'engagent à garantir le droit à un procès dans un délai raisonnable à toute personne relevant de leur juridiction. Cette obligation générale ne sera pas correctement remplie en cherchant simplement à réparer, au cas par cas, des violations individuelles causées par un problème structurel après qu'elles se soient produites. Ces situations impliquent un non respect structurel d'un droit ou d'une liberté en particulier et les Etats devraient, par conséquent, mettre en œuvre des réponses structurelles.

42. La forme que ces réponses devrait prendre est définie par la Cour dans les mesures générales figurant dans ses arrêts. La Cour ne vise pas seulement à fournir une satisfaction équitable pour le requérant individuel, mais également à prescrire un recours susceptible d'empêcher la répétition de la violation, tant en l'espèce qu'à l'avenir pour d'autres requérants potentiels. Les mesures générales se rapportent à l'obligation d'empêcher des violations similaires à celles déjà constatées

⁵² Voir en particulier la Résolution intérimaire CM/ResDH(2008)1 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 232 affaires contre l'Ukraine concernant le manquement ou le retard substantiel à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités, ainsi que l'absence de recours effectif, adoptée par le Comité des Ministres le 6 mars 2008 et la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)43 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 145 affaires contre de la Fédération de Russie concernant le manquement ou le retard substantiel à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités, ainsi que l'absence de recours effectif, adoptée par le Comité des Ministres le 19 mars 2009.

⁵³ Voir par exemple la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie adopté le 19 mars 2009.

ou de mettre fin à des violations continues. Dans certaines circonstances, elles peuvent également concerner la mise en place de recours visant à traiter de violations déjà commises. L'obligation de prendre des mesures générales peut, selon les circonstances, impliquer une révision de la législation, des règles et/ou de la pratique judiciaire pour prévenir des violations similaires. Certaines affaires peuvent même entraîner des changements constitutionnels. Des mesures d'un autre type peuvent également être requises, telles que l'augmentation du nombre de juges ou l'amélioration des procédures administratives.⁵⁴

Exemples de pratiques nationales existantes

43. Lorsqu'ils cherchent à développer une réponse appropriée à un problème structurel, les Etats peuvent s'inspirer de l'approche développée par la Cour en vertu de l'article 46 de la Convention pour répondre aux problèmes structurels susceptibles de générer un grand nombre de requêtes. De tels arrêts, bien que ne portant que sur une seule requête, constatent une violation de la Convention découlant d'un problème structurel qui affecte également une catégorie entière d'individus.⁵⁵ Ceux-ci comportent également des indications détaillées pour une mesure générale capable de résoudre le problème sous-jacent et offrant un recours interne effectif aux autres requérants (potentiels).

44. Le Comité des Ministres a appelé les Etats à " réexaminer, à la suite d'arrêts de la Cour qui révèlent des défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'Etat [par exemple des arrêts pilotes], l'effectivité des recours internes existants et, le cas échéant, mettre en place des recours effectifs afin d'éviter que des affaires répétitives ne soient portées devant la Cour" et à "porter une attention particulière, [à cet égard], à l'existence de recours effectifs en cas d'allégation défendable de durée excessive des procédures juridictionnelles".⁵⁶

45. La Cour a ainsi appliqué l'article 46 de la Convention dans l'affaire *Lukenda c. Slovaquie*, qui portait sur les articles 6 § 1 et 13 de la Convention.⁵⁷ Eu égard à l'article 46 (et la question des mesures générales), la Cour a observé que l'arriéré persistant des juridictions slovaques indiquait que la durée des procédures judiciaires demeurait un problème majeur en Slovaquie et a noté qu'il y avait quelque 500 affaires de durées des procédures pendantes devant elle. Les constats de la Cour dans le cas présent sont indissociables du fait que la violation du droit du requérant à être jugé dans un délai raisonnable n'est pas un incident isolé mais relève plutôt d'un problème systémique qui résulte d'une législation inadaptée et d'un manque d'efficacité dans l'administration de la justice. La Cour a identifié certaines faiblesses des recours juridiques slovaques établis. La Cour a par conséquent incité la Slovaquie soit à amender la gamme actuelle des voies de recours soit à créer de nouveaux recours de sorte que les violations de ce droit puissent être redressées de manière réellement effective, sur la base des caractéristiques d'un recours effectif selon la jurisprudence citée par la Cour.⁵⁸

46. Cela étant, les Etats ne devraient pas attendre passivement un arrêt de la Cour, encore moins une telle application de l'article 46, avant d'entreprendre toute action à l'encontre de problèmes structurels qui sont à l'origine d'une durée excessive des procédures. Des systèmes spécifiques devraient exister pour identifier et répondre rapidement à des problèmes structurels au niveau interne avant que des requêtes répétitives ne soient soumises à la Cour. Le droit à un procès dans

⁵⁴ Voir Comité des Ministres, "La surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – Rapport Annuel 2008", p.18, paragraphes 10 et 13.

⁵⁵ Voir par exemple *Broniowski c. Pologne*, Req. n° 31443/96, arrêt de la Grande Chambre du 28 septembre 2005 ; *Hutten-Czapaska c. Pologne*, Req. n° 35014/97, arrêt de la Grande Chambre du 19 juin 2006 ; *Burdov c. Russie (n° 2)*, Req. n° 33509/04, arrêt du 15 janvier 2009 ; *Ivanov c. Ukraine*, Req. n° 40450/04, arrêt du 15 octobre 2009.

⁵⁶ Voir la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres. Conformément à la Règle n°4 de ses Règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, le Comité des Ministres doit accorder la priorité à la surveillance de l'exécution des arrêts (y compris les arrêts pilotes) dans lesquels la Cour a identifié ce qu'elle considère comme un problème structurel selon la Résolution [Res\(2004\)3](#) du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent.

⁵⁷ L'article 46 de la Convention dispose :

"1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.

2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution."

⁵⁸ Voir *Lukenda c. Slovaquie*, Req. n° 23023/02, arrêt du 6 octobre 2005, paragraphes 89-98.

un délai raisonnable et à un recours effectif pour sa violation seront ainsi garantis. Lorsqu'ils développent et mettent en œuvre des réponses structurelles à des problèmes de même nature, les Etats sont encouragés à coopérer avec le greffe de la Cour et / ou avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour⁵⁹, ainsi qu'à solliciter leur assistance.

⁵⁹ Le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, qui fait partie du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, assiste le Comité des Ministres dans l'exercice de sa responsabilité, en vertu de l'article 46 de la Convention, de surveiller l'exécution des arrêts.

4. de s'assurer que des moyens existent pour accélérer les procédures qui risquent de devenir excessivement longues afin d'éviter qu'elles le deviennent ;

Principes généraux

47. La prévention joue un double rôle pour combattre la durée excessive des procédures : d'une part, au niveau de l'organisation et du fonctionnement du système judiciaire ainsi que des autres instances publiques pertinentes ; et d'autre part, en accélérant les procédures qui risquent de devenir excessivement longues. La présente section traite de ce dernier rôle.

48. La CEPEJ a relevé que "les dispositifs limités à une indemnisation ont un effet incitatif trop faible sur les Etats pour les amener à modifier leur fonctionnement et n'apportent qu'une réparation *a posteriori* en cas de violation avérée au lieu de trouver une solution au problème de la durée"⁶⁰. De la même manière, la Commission de Venise a recommandé aux Etats de "plus fondamentalement fournir des moyens procéduraux appropriés permettant aux tribunaux de traiter les affaires de façon prévisible et optimale. Ces moyens procéduraux répondent tout d'abord à l'obligation de garantir un délai raisonnable"⁶¹.

49. Il y a diverses manières pour les Etats d'accélérer les procédures pour les empêcher de devenir excessivement longues, lesquelles sont décrites notamment dans les différents textes du Conseil de l'Europe cités précédemment. La section suivante présente en détails certains exemples de bonnes pratiques existantes, qui peuvent inspirer une action similaire dans d'autres Etats membres.

Exemples de pratiques nationales existantes⁶²

50. Plusieurs Etats membres ont déjà mis en place des mesures destinées à garantir que les procédures s'achèvent dans un délai raisonnable et à accélérer les procédures afin que leur durée ne devienne pas excessive. Quelques exemples non exhaustifs figurent ci-après.

Règles de procédure civile

51. En Norvège, une nouvelle loi en matière de procédure civile (Loi sur les litiges) est entrée en vigueur le 1er janvier 2008⁶³. Un objectif important de cette nouvelle loi était de concentrer et réduire le temps global passé dans les procédures civiles. La loi énonce clairement la responsabilité des juges de traiter des affaires de manière accélérée, et ce à plusieurs endroits. Le juge responsable de l'affaire doit mener activement la préparation de l'affaire : par exemple, immédiatement après qu'une réponse a été apportée à une ordonnance d'injonction de conclure, il doit tenir une réunion avec les parties (qui peut se faire par téléphone) dans laquelle un plan pour la préparation de l'affaire est établi, des délais sont donnés et les décisions nécessaires prises. La loi impose également des délais impératifs variés, par exemple afin que la date de l'audience principale soit fixée dans les six mois qui suivent une injonction de conclure, à moins que des circonstances spéciales ne l'en empêchent. Le tribunal doit conduire et contrôler l'audience principale. Si des retards doivent néanmoins survenir, les parties peuvent demander que le président du tribunal entreprenne toute action pour accélérer l'affaire, qui peut consister en un remplacement du juge nommé, cette décision pouvant faire l'objet d'un appel. La loi prévoit également des règles de preuve tendant à concentrer les procédures consacrées à ces questions.⁶⁴

⁶⁰ Voir doc. CEPEJ (2004) 19 REV 2, "Un nouvel objectif pour les systèmes judiciaires : le traitement de chaque affaire dans un délai optimal et prévisible : Programme-Cadre".

⁶¹ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphes 238 et 239.

⁶² Ces exemples n'étant pas des recours, ils n'ont pas donné lieu à de la jurisprudence de la Cour.

⁶³ Loi n° 90 du 17 juin 2005. Une version anglaise de la loi figure à l'adresse suivante :

www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20050617-090-eng.pdf

⁶⁴ Pour davantage de détails sur de telles approches, voir la "Checklist sur la qualité des systèmes judiciaires et des juridictions", doc CEPEJ (2008)2.

Médiation

52. En 2008, le Prix “La Balance de Cristal” a été attribué à un “*Small Claims Mediation Service*” [Service de médiation pour les plaintes mineures] au Royaume-Uni. Il s’agit d’un service gratuit au sein des “*Small Claims Court*” [tribunaux des plaintes mineures] (pour un montant en litige ne dépassant pas 5 000 £) accessible sur une base volontaire lorsque les deux parties ont indiqué ce choix dans le formulaire du tribunal et/ou si le juge considère que cela pourrait être utile. Plus de 95% des affaires dans lesquelles la médiation est utilisée sont traitées par téléphone, sans qu’il soit utile d’être présent au tribunal, ce qui permet de gagner du temps et de l’argent. La médiation a habituellement lieu dans les 5 à 6 semaines, contrairement aux 13 à 14 semaines qui séparent habituellement une audience. Sur les 12 mois qui ont précédé la fin du mois d’août 2009, quelques 10 000 médiations ont été menées, avec un taux de règlement de 73%. Pour les litiges d’une valeur comprise entre 5000 £ et 8000 £, il existe une aide à la médiation en ligne au niveau national, mise en place en mars 2004 pour offrir au public une méthode simple et peu coûteuse de résolution d’un vaste éventail de litiges civils. En 2008, l’aide en ligne a conduit à 654 médiations avec un taux de règlement de 66%.

Utilisation des nouvelles technologies

53. Pour son informatisation des greffes chargés des affaires civiles, le tribunal de Milan a reçu en 2006 une mention spéciale lors du Prix de “La Balance de Cristal” de la justice, décerné par la CEPEJ pour des pratiques innovantes concourant à la qualité de la justice civile. Introduit grâce à la coopération entre le ministère de la Justice, le tribunal de Milan et le barreau, le nouveau greffe milanais permet de traiter par voie électronique les demandes d’injonction de payer, le dossier demeurant dématérialisé jusqu’à ce que le débiteur se voit notifier l’injonction : toutes les communications entre les avocats et le tribunal se font par voie électronique et les décisions informatisées de ce dernier sont considérées comme légitimes. Le ministre de la Justice contribue à l’expertise technique, le tribunal de Milan forme les juges et greffiers au nouveau système et le barreau apporte des ressources financières et techniques pour mettre en place l’infrastructure informatique nécessaire, ainsi que pour former les avocats, en collaboration avec l’Université de Milan. Une “commission mixte,” composée de représentants des greffes des tribunaux, des juges représentant le Bureau du Président de la Cour, d’avocats représentant le barreau et des informaticiens du Ministère de la Justice, a été constituée en tant qu’organe de surveillance et de coordination. Il en résulte une réduction significative de la durée des procédures, une meilleure utilisation des ressources humaines par le tribunal, une baisse des coûts des fournitures et une plus grande productivité des greffes.⁶⁵

⁶⁵ Voir la requête du Tribunal de Milan pour le Prix “La Balance de Cristal”, doc. JEJC.2008.24.

5. de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que des recours effectifs existent devant les autorités nationales pour tous les griefs défendables de violation du droit à un procès dans un délai raisonnable ;
6. de s'assurer que de tels recours existent pour toutes les étapes des procédures dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale ;
7. à cette fin, lorsque les procédures sont devenues excessivement longues, de veiller à ce que la violation soit reconnue expressément ou en substance et :
 - a. que les procédures soient accélérées, si cela est possible ; ou

Principes généraux

54. Ainsi que cela a été relevé en introduction, l'article 13 de la Convention impose aux Etats une obligation de résultat de fournir des recours internes effectifs pour toute allégation défendable d'une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable figurant à l'article 6 §1. Cette exigence d'un délai raisonnable s'applique à toutes les procédures, quelle que soit leur qualification interne, dans lesquelles il peut y avoir une décision concernant des contestations sur des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé de toute accusation en matière pénale. Les recours pour durée excessive des procédures ne sont "effectifs" que s'ils sont susceptibles de couvrir toutes les étapes de la procédure et de prendre ainsi en compte leur durée globale⁶⁶. De tels recours doivent être effectifs et adéquats ; ils doivent, en particulier, exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues.⁶⁷ La Cour a également noté qu'un recours destiné à combattre la durée des procédures ne peut être considéré comme effectif que s'il fournit rapidement une réparation adéquate.⁶⁸ Le recours devrait être accompagné de la reconnaissance de la violation de la Convention par les autorités nationales, explicitement ou en substance. Si tel n'est pas le cas, toute décision ou mesure favorable au requérant ne suffira, en principe, pas à lui retirer la qualité de 'victime' de la violation⁶⁹. Les conditions selon lesquelles un recours en particulier est considéré comme disponible peuvent impliquer qu'un constat de la violation soit fait en substance.⁷⁰

55. La Cour a, à maintes reprises, indiqué que "la solution la plus effective" est un recours destiné à accélérer les procédures, "car il évite également d'avoir à constater des violations successives pour la même procédure et ne se limite pas à agir uniquement *a posteriori* ... [C]e type de recours [a] un caractère "effectif" dans la mesure où il permet de hâter la décision de la juridiction concernée"⁷¹. "Ce qui importe, c'est le point de savoir si un recours donné peut déboucher sur l'accélération de la procédure ou l'empêcher de durer plus que de raison... Ainsi, l'effectivité d'un recours [...] peut dépendre du point de savoir s'il peut avoir un effet significatif sur la durée de la procédure considérée dans son ensemble".⁷²

56. Il devrait également être relevé que la Cour a déclaré, à plusieurs reprises, que "certains Etats l'ont d'ailleurs parfaitement compris, en choisissant de combiner deux types de recours, l'un

⁶⁶ Voir par exemple *Božić c. Croatie*, Req. n° 22457/02, arrêt du 11 décembre 2006, paragraphe 32.

⁶⁷ Voir par exemple *Tomé Mota c. Portugal*, Req. n° 32082/96, décision du 2 décembre 1999, paragraphe 2.

⁶⁸ Voir *Vidas c. Croatie*, Req. n° 40383/04, arrêt du 3 juillet 2008, paragraphe 37.

⁶⁹ Voir par exemple *Cocchiarella c. Italie*, Req. n° 64886/01, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 71.

⁷⁰ Voir *Scordino c. Italie (N° 1)*, Req. n° 36813/97, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 194.

⁷¹ Voir par exemple *Scordino c. Italie (N° 1)*, op. cit., paragraphes 183-184.

⁷² Voir *Holzinger c. Autriche*, Req. n° 23459/94, arrêt du 30 janvier 2001, paragraphe 22.

tendant à l'accélération de la procédure, l'autre de nature indemnitaire".⁷³ Ce dernier type de recours sera traité dans la partie suivante de ce Guide.

57. Il existe une variété d'approches au sein des Etats membres dans la mise en place de recours destinés à accélérer les procédures. Cette variété peut ainsi être synthétisée.⁷⁴

58. Concernant les procédures civiles et administratives, les parties ont la possibilité d'introduire une demande d'accélération de la procédure auprès d'une autorité ou d'un tribunal supérieur (directement ou par l'intermédiaire du tribunal saisi de l'affaire, qui la transmettra à l'organe supérieur), ou encore auprès du tribunal responsable de la durée. Le tribunal ou l'instance responsable peut alors fixer une date limite appropriée à l'autorité concernée pour prendre une mesure de procédure particulière, et/ou se prononcer sur le fond de l'affaire, ou encore clore la procédure. L'affaire peut également être transférée à un autre tribunal ou à une autorité supérieure.

59. Concernant les procédures pénales, dans lesquelles une phase d'instruction est confiée à un organe distinct de celui qui doit se prononcer sur le fond de l'affaire, certains pays disposent de recours préventifs spécifiques qui visent à accélérer la phase d'instruction / préalable au procès. Ces recours peuvent consister à permettre le dépôt de plaintes ou de demandes d'accélération auprès d'une autorité de poursuite ou judiciaire supérieure. Les mesures prises en réponse à de telles demandes, si elles sont justifiées, peuvent inclure la fixation d'un délai pour la conclusion de la phase d'instruction ou des instructions hiérarchiques entre procureurs, par exemple sur la manière de traiter l'affaire. (Des mesures préventives spécifiques pour la phase du procès semblent toutefois moins fréquentes.)

Exemples de pratiques nationales existantes

Plainte constitutionnelle

60. En 2002, la Croatie a mis en place un recours pour accélérer les procédures qui prend la forme d'une plainte constitutionnelle prévue par l'article 63 de la loi constitutionnelle de sur la Cour constitutionnelle, qui prévoit ceci :

“(1) La Cour constitutionnelle doit examiner un recours constitutionnel avant même que tous les recours n'aient été épuisés dans les cas où un tribunal compétent n'a pas statué dans un délai raisonnable sur les droits et obligations d'une personne ou sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre elle (...)

(2) Si la Cour constitutionnelle retient le recours constitutionnel (...) prévu par le paragraphe 1 du présent article, elle fixe le délai dans lequel un tribunal compétent doit statuer sur le fond de l'affaire ...”⁷⁵

61. La Cour de Strasbourg a considéré que ce recours était généralement effectif.⁷⁶

⁷³ Voir par exemple *Missenjoy c. Estonie*, Req. n°43276/06, arrêt du 29 avril 2009, paragraphe 44.

⁷⁴ Voir le rapport de la Commission de Venise, doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphes 69-71 et 82-83.

⁷⁵ L'article 63(3) prévoit en outre un recours indemnitaire : “Dans la décision rendue en vertu du paragraphe 2 du présent article, la Cour constitutionnelle fixe le montant adéquat de la réparation à accorder pour la violation des droits constitutionnels constatée (...) Le montant de la réparation doit être payé sur le budget de l'Etat dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la partie a présenté une demande en vue du versement.” Pour cette raison, la Cour a fait référence à la Croatie comme étant l'un de ces “ Etats qui ont parfaitement compris, en choisissant de combiner deux types de recours, l'un tendant à l'accélération de la procédure, l'autre de nature indemnitaire ”.

⁷⁶ Voir *Slaviček c. Croatie*, Req. n° 20862/02, décision du 4 juillet 2002. Un précédent recours selon l'article 59(4) de la loi sur la Cour constitutionnelle de 1999, qui laissait à la Cour constitutionnelle la discrétion d'ouvrir formellement la procédure, les droits du requérant devant être manifestement enfreints et le demandeur devant avoir été exposé à des conséquences graves et irréparables. La Cour de Strasbourg avait estimé que ce recours ne pouvait être considéré

62. Le recours a toutefois démontré certaines limites et difficultés en pratique, qui peuvent être instructives pour d'autres Etats qui chercheraient à adopter une approche similaire.

- (i) La Cour de Strasbourg a considéré que la formulation de l'article 63 n'était pas suffisamment claire pour ne laisser aucun doute quant à son application aux procédures qui sont d'ores et déjà achevées. Les décisions de la Cour constitutionnelle indiquaient clairement qu'elle considérait que l'article 63 ne s'appliquait pas aux situations dans lesquelles les procédures étaient déjà achevées. La Cour de Strasbourg a, par conséquent, jugé que la plainte constitutionnelle prévue par l'article 63 ne constituait pas un recours effectif pour les procédures achevées.⁷⁷ La Cour constitutionnelle croate a, par conséquent, changé sa pratique et examine à présent les plaintes relatives aux procédures achevées.⁷⁸
- (ii) La jurisprudence de la Cour constitutionnelle a également interprété l'article 63 comme ne s'appliquant pas aux procédures d'exécution, avec pour conséquence qu'il ne pourrait pas constituer un recours effectif face à leur durée excessive. Par une décision du 2 février 2005, la Cour constitutionnelle a toutefois modifié sa pratique, en acceptant une plainte constitutionnelle, en accordant réparation au requérant, et en ordonnant au tribunal compétent de clore la procédure d'exécution dans un délai de six mois. En procédant ainsi, la Cour constitutionnelle s'est expressément conformé à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en la matière.⁷⁹
- (iii) A plusieurs occasions, la procédure de plainte constitutionnelle a, en elle-même, duré trop longtemps. La Cour de Strasbourg a par conséquent jugé que l'effectivité de la plainte constitutionnelle, en tant que recours face à la durée des procédures civiles pendantes, a été sapée par sa durée excessive et qu'il en résultait une violation de l'article 13 de la Convention.⁸⁰
- (iv) Des problèmes sont également apparus dans l'exécution des injonctions de la Cour constitutionnelle d'accélérer les procédures. La Cour de Strasbourg a déclaré que l'article 13 doit également imposer une mise en œuvre effective des recours offerts. Lorsque les requérants n'ont pas reçu une réparation suffisante pour la durée excessive de leur procédure, que le tribunal compétent a dépassé de six mois le délai fixé à cette fin et a ainsi échoué à mettre en œuvre la décision de la Cour constitutionnelle en temps voulu, la plainte constitutionnelle ne peut être considéré comme un recours effectif. La Cour de Strasbourg a toutefois signalé que cela ne remettait pas en cause la question de l'effectivité du recours en tant que tel.⁸¹

comme un recours effectif au vu du degré insuffisant de certitude : voir *Horvat c. Croatie*, Req. n° 51585/99, arrêt du 26 juillet 2001, paragraphes 41-43.

⁷⁷ Voir *Šoć c. Croatie*, Req. n° 47863/99, arrêt du 9 août 2003.

⁷⁸ Pour davantage d'informations, voir la Résolution du Comité des Ministres CM/ResDH(2007)102.

⁷⁹ Voir *Majski c. Croatie*, Req. n° 33593/03, arrêt du 1er juin 2006, paragraphes 16-17.

⁸⁰ Voir *Vidas c. Croatie*, Req. n° 40383/04, arrêt du 3 juillet 2008, paragraphe 37. En réponse à l'augmentation considérable de plaintes devant la Cour constitutionnelle concernant la durée des procédures et afin d'empêcher que les procédures devant la Cour constitutionnelle deviennent elles-mêmes trop longues, un recours supplémentaire a été introduit par les articles 27 et 28 de la loi sur les tribunaux, selon lequel la juridiction directement supérieure à celle qui traite de la procédure traitera des plaintes sur la durée excessive des procédures, la Cour constitutionnelle ne traitant que des affaires qui sont irrecevables selon la nouvelle loi sur les tribunaux ou lorsque ce recours a été épuisé. Les effets du nouveau recours ne sont pas encore clairs et la Cour de Strasbourg n'a pas encore eu l'opportunité de les évaluer pleinement.

⁸¹ Voir *Kaić et autres c. Croatie*, Req. n° 22014/04, arrêt du 17 octobre 2008, paragraphes 40 et 43. La Cour a, par la suite, estimé que le nouveau recours prévu par la loi sur les tribunaux (voir note de bas de page 59), combiné avec la

Un recours visant à accélérer les procédures administratives

63. La Cour constitutionnelle croate a considéré que seul le comportement des instances judiciaires est pertinent dans le contexte de la plainte constitutionnelle de l'article 63. La durée de la phase administrative de la procédure n'est pas prise en compte pour déterminer le caractère raisonnable de la durée globale. En 2007, la Cour constitutionnelle a décidé, conformément aux critères de la Cour de Strasbourg, que la période durant laquelle l'affaire était pendante devant les autorités administratives devrait également être prise en compte pour évaluer la durée des procédures administratives.

64. Il existe toutefois un recours alternatif prévu par la loi sur la procédure administrative et la loi sur le contentieux administratif :

- (i) L'article 218 § 1 de la loi sur la procédure administrative dispose que dans les affaires simples dans lesquelles il n'est pas utile d'entreprendre une procédure d'examen distincte, une instance administrative est obligée de rendre une décision dans un délai d'un mois après le dépôt de la requête. Dans toutes les autres affaires plus complexes, une instance administrative est obligée de rendre une décision dans un délai de deux mois après le dépôt de la requête.
- (ii) L'article 218 § 2 permet à une partie, dont la requête n'a pas fait l'objet d'une décision dans le délai prévu au précédent paragraphe, d'interjeter appel comme si sa requête avait été rejetée.
- (iii) L'article 26 de la loi sur le contentieux administratif permet à une partie, qui a déposé une requête auprès d'une instance administrative, d'entamer une procédure administrative devant le tribunal administratif (contentieux administratif) dans les situations suivantes :
 - a. Si l'instance d'appel ne rend pas une décision relative à l'appel du requérant dans un délai de 60 jours, le requérant peut renouveler sa requête et, si l'instance refuse de se prononcer dans un délai additionnel de 7 jours, le requérant peut déposer une requête auprès du tribunal administratif.
 - b. Lorsqu'une instance administrative de première instance ne rend pas une décision et qu'il n'y a pas d'appel possible, le requérant peut déposer une requête directement auprès du tribunal administratif.
 - c. Si une instance administrative de première instance ne rend pas une décision relative à la demande du requérant dans un délai de soixante jours dans les domaines susceptibles d'appel, le requérant peut porter sa requête auprès de l'instance administrative d'appel. Le requérant peut également entamer une procédure administrative à l'encontre de la décision de cette instance ou, dans les conditions fixées au (i), lorsque cette dernière n'a pas rendu de décision (voir plus haut).

65. La Cour de Strasbourg a déclaré irrecevable une affaire dans laquelle le requérant n'avait pas utilisé les voies de recours prévues par les dispositions précitées.⁸²

Un recours qui vise à accélérer les procédures civiles

plainte constitutionnelle, pourrait fournir un recours effectif dans la situation où le tribunal responsable de la procédure ne s'est pas conformé au délai de la Cour constitutionnelle : voir *Roje c. Croatie*, Req. n° 8301/06, décision du 25 juin 2009.

⁸² Voir *Štajcar c. Croatie*, Req. n° 46279/99, décision du 20 janvier 2000.

66. En Autriche, l'article 91 de la loi sur l'organisation judiciaire prévoit un recours pour accélérer les procédures civiles, et est ainsi libellé :

“(1) Si une juridiction tarde à accomplir un acte procédural, tel l'annonce ou la tenue d'une audience, la commission d'un expert ou l'établissement d'une décision, toute partie peut lui soumettre une demande tendant à ce que la juridiction supérieure impose un délai adéquat pour l'accomplissement de l'acte procédural concerné ; sauf s'il y a lieu d'appliquer le paragraphe 2 du présent article, la juridiction est tenue de communiquer sans délai la demande à la juridiction supérieure, accompagnée de ses observations.

(2) Si le tribunal adopte l'ensemble des actes procéduraux visés par la requête dans les quatre semaines de la réception de celle-ci et en informe la partie concernée, la demande est réputée retirée, sauf si, dans les deux semaines de la notification de l'information, la partie qui l'a introduite déclare qu'elle souhaite la maintenir.

(3) La demande visée au paragraphe 1 doit être examinée avec une diligence spéciale par une chambre de la juridiction supérieure composée de trois juges professionnels, dont l'un assume la présidence ; si le tribunal n'a pas manqué de diligence, la demande est rejetée. Cette décision est insusceptible de recours.”

66. Dans l'affaire *Holzinger c. Autriche*, la Cour a constaté que ce recours était effectif. Elle a, depuis, réitéré cette conclusion dans d'autres affaires contre l'Autriche.⁸³

Un recours qui vise à accélérer les procédures pénales

67. Au Portugal, les articles 108 et 109 du Code de procédure pénale de 1987 prévoient qu'une personne qui allègue que la procédure pénale à son encontre a été excessivement longue – par exemple lorsque tous les délais légaux, pour chacune des étapes de la procédure, ont été dépassés – peut solliciter le Procureur Général ou le Conseil supérieur de la magistrature afin qu'il formule une injonction d'accélérer ces procédures. Si une telle requête fait l'objet d'une décision favorable, cette dernière peut, entre autres effets, ordonner au procureur responsable de l'instruction de clore cette dernière ou, si cela est nécessaire, de solliciter du juge afin qu'il prenne toutes mesures utiles telles que fixer une date d'audience ou clore l'instruction judiciaire. La Cour a considéré que ces dispositions constituent “une véritable voie de droit permettant de se plaindre de la durée excessive d'une procédure pénale”.⁸⁴

⁸³ Plus récemment dans l'affaire *Saccoccia c. Autriche* Req. n° 69917/01, décision du 5 juillet 2007.

⁸⁴ Voir *Tomé Mota c. Portugal*, Req. n° 32082/96, décision du 2 décembre 1999, paragraphe 2.

7. à cette fin, lorsque les procédures sont devenues excessivement longues, de veiller à ce que la violation soit reconnue expressément ou en substance et :

[...]

b. qu'une réparation soit accordée aux victimes pour les désavantages qu'elles ont subis ; [...]

Principes généraux

69. La Cour a, à plusieurs reprises, déclaré "qu'une décision ou mesure favorable au requérant ne suffit en principe à lui retirer la qualité de « victime » que si les autorités nationales ont reconnu, explicitement ou en substance, puis réparé la violation de la Convention".⁸⁵ Il convient de relever que l'exigence d'un recours suffisamment certain suggère que le constat exprès de la violation doit être préférable. Un exemple de constat "en substance" figure dans la décision de la Cour dans l'affaire *Menelaou c. Chypre*, dans laquelle le tribunal interne pertinent, tout en ne reconnaissant pas expressément une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable, a déclaré que :

"C'est un fait que l'écoulement d'un délai de six ans depuis la date de l'arrestation du requérant et plus de sept ans (presque huit) depuis la commission des délits pour lesquels il a été déclaré coupable, constitue en lui-même un délai qui devrait être pris en compte pour déterminer une peine appropriée. L'incertitude de la procédure pendante entraînant une anxiété compréhensible eu égard à la culpabilité ou l'innocence est en elle-même stressante, mais cela est aggravé par les circonstances de l'affaire ...

....

Les circonstances de la présente affaire ont attentivement été examinées en tenant compte du fait que l'affaire a duré une période aussi longue qui doit avoir un impact substantiel sur la peine comme facteur principal de réduction."⁸⁶

70. S'agissant des exigences générales pour qu'un recours destiné à indemniser soit considéré comme effectif, il convient de se référer au paragraphes 23 et 27 ci-dessus.⁸⁷

71. Il existe une variété d'approches au sein des Etats membres dans la mise en place de recours destinés à dédommager le requérant face à la durée excessive des procédures. Cette variété peut ainsi être synthétisée.⁸⁸ (Il convient de noter que cette section ne traite que des réparations financières. La question des formes spécifiques de réparations non financières dans le cadre des procédures pénales et administratives sera traitée ultérieurement – voir les paragraphes 113 à 118 ci-dessous).

⁸⁵ Voir par exemple *Riccardo Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 70.

⁸⁶ Voir *Menelaou c. Chypre*, Req. n° 32071/04, décision du 12 juin 2008.

⁸⁷ Voir en particulier la **Résolution intérimaire CM/ResDH(2008)1, sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 232 affaires contre l'Ukraine concernant le manquement ou le retard substantiel à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités, ainsi que l'absence de recours effectif, adoptée par le Comité des Ministres le 6 mars 2008 et la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)43, sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 145 affaires contre la Fédération de Russie concernant le manquement ou le retard substantiel à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités, ainsi que l'absence de recours effectif, adoptée par le Comité des Ministres le 19 mars 2009.**

⁸⁸ Voir le rapport de la Commission de Venise, doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphes 72-80 et 84-87.

72. Dans les procédures civiles et administratives, la réparation peut être demandée auprès de la même autorité que celle qui se prononce sur le caractère excessif ou non de la durée de la procédure ou dans le cadre d'une procédure distincte. La réparation peut être accordée pour une faute identifiable dans la procédure (par exemple, celle d'un juge ou d'un autre fonctionnaire du tribunal, la charge de travail importante des tribunaux, une irrégularité dans la conduite de la procédure telle que le non-respect de l'obligation d'accomplir un acte ou de délivrer une décision dans un délai légal ou un acte ou une omission illégaux). Plus généralement, la réparation peut être accordée au motif d'un dysfonctionnement de la justice ou d'un déni de justice, ou d'une violation du droit d'être entendu dans un délai raisonnable. Plusieurs juridictions les plus hautes des Etats membres considèrent que la durée excessive des procédures doit être traitée comme une « faute », un « acte illégal », un « dysfonctionnement de l'administration de la justice », un « déni de justice » ou une « irrégularité dans la conduite de la procédure », qui engage la responsabilité de l'Etat et oblige celui-ci à une réparation des dommages subis.

73. La réparation peut prendre des formes diverses : il peut s'agir d'une réparation pécuniaire (d'un dommage matériel et/ou moral), d'une décision en faveur du demandeur, ou d'une exemption des frais de justice.

74. La question du montant de l'indemnisation sera traitée dans les commentaires relatifs au paragraphe 9 de la recommandation (voir paragraphes 106 à 112 ci-dessous).

Exemples de pratiques nationales existantes

Plainte constitutionnelle

75. L'article 39 de la Constitution maltaise prévoit le droit à un procès dans un délai raisonnable. Les recours pour les plaintes alléguant d'une violation de ce droit consistent à déposer une requête auprès du Tribunal civil (Première chambre) dans sa compétence constitutionnelle, dont la décision est, le cas échéant, susceptible d'appel auprès de la Cour constitutionnelle. Le recours est disponible au regard aux procédures civile, administrative et pénale. La Cour de Strasbourg a considéré que ce recours était généralement effectif.⁸⁹

76. Toutefois, dans certaines affaires, les niveaux d'indemnisation accordés ont été insuffisants, bien qu'il n'y ait pas de limite sur le montant d'indemnisation potentiel qui puisse être accordé.⁹⁰ Il y a également eu des exemples de mise en œuvre problématique du recours : par exemple, les tribunaux internes ont négligé la question de la durée des procédures, bien qu'elle ait été soulevée devant eux, et la Cour de Strasbourg a, par la suite, conclu à une violation ; ou alors les tribunaux ont constaté une violation⁹¹ mais n'ont accordé qu'une indemnisation minimale.⁹² D'autres Etats qui envisageraient d'introduire un tel recours devraient s'assurer que de tels problèmes ne surviendront pas.

Recours juridictionnels

77. Le système juridique français prévoit deux recours juridictionnels indemnitaires face à la durée excessive des procédures, l'un concernant les procédures judiciaires, l'autre les procédures administratives.

⁸⁹ Voir *Zarb c. Malte*, Req. n° 16631/04, arrêt du 4 juillet 2006 et *Central Mediterranean Development Corporation Limited c. Malte*, Req. n° 35829/03, arrêt du 24 octobre 2006.

⁹⁰ Voir *Zarb c. Malte*, op. cit. et *Central Mediterranean Development Corporation Limited c. Malte*, op. cit.

⁹¹ Voir *Bezzina Wettinger et autres c. Malte*, Req. n° 15091/06, arrêt du 8 avril 2008, paragraphes 60 et 83.

⁹² Voir *Central Mediterranean Development Corporation Limited c. Malte*, op. cit. et *Zarb c. Malte*, op. cit. Il doit être relevé que dans les deux affaires, la Cour a déclaré que « Le simple fait que le montant de la compensation est bas ne rend pas le recours inefficace en lui-même » (voir paragraphe 51 dans les deux arrêts).

78. S'agissant des procédures judiciaires, l'article L. 141-1 du Code de l'organisation judiciaire dispose :

“L'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Sauf dispositions particulières, cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice.”

79. Les tribunaux français ont, depuis, interprété cette disposition comme couvrant toutes les affaires de durée excessive des procédures :

“Considérant que toute personne ayant soumis une contestation à un tribunal a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable ; que la méconnaissance de ce droit, constitutive d'un déni de justice au sens de l'article L. 781-1 du code de l'organisation judiciaire⁹³, oblige l'Etat à réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice.”⁹⁴

80. S'agissant des procédures administratives, le Conseil d'Etat français a confirmé que toute partie souhaitant se plaindre de la durée excessive d'une procédure peut introduire un recours pour obtenir un constat de violation et l'indemnisation du préjudice en résultant. Le Conseil d'Etat a procédé ainsi à un revirement de jurisprudence, laquelle exigeait auparavant une “faute lourde” de la part de l'autorité administrative concernée.⁹⁵ Cet arrêt a, en outre, précisé que le recours permettait d'indemniser tous les préjudices, tant matériels que moraux. La procédure a depuis été modifiée et, en vertu de l'article R311-1, 7° du Code de Justice administrative, le requérant doit désormais saisir le *Garde des Sceaux* (Ministre de la Justice) d'une réclamation préalable puis attaquer éventuellement le refus, exprès ou implicite, devant le Conseil d'Etat.

81. Ces recours sont disponibles à toutes les étapes de la procédure, qu'elle soit pendante ou achevée. La Cour de Strasbourg les considère comme effectifs, s'agissant des procédures judiciaires⁹⁶ comme administratives.⁹⁷

82. Des problèmes occasionnels sont toutefois apparus, en pratique, dans leur mise en oeuvre, s'agissant de la durée des procédures de recours elles-mêmes. Ces problèmes peuvent être instructifs pour d'autres Etats qui envisageraient de mettre en place de telles options. Dans deux affaires, l'une concernant les procédures juridictionnelles,⁹⁸ et l'autre concernant les procédures administratives,⁹⁹ la Cour a ainsi estimé que la durée de la procédure d'indemnisation avait elle-même été excessivement longue : dans la première affaire, la Cour a conclu qu'exiger du requérant qu'il introduise un nouveau recours au niveau interne serait déraisonnable ; dans la seconde affaire, elle a conclu que le montant d'indemnisation avait été insuffisant pour compenser également ce délai supplémentaire.

⁹³ La version précédente de l'article L. 141-1.

⁹⁴ Arrêt de la Cour d'appel de Paris du 20 janvier 1999 ; voir *Mifsud c. France*, Req. n° 57220/00, décision de la Grande Chambre du 11 septembre 2002.

⁹⁵ Voir *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c. Magiera*, Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat, 28 juin 2002.

⁹⁶ Voir *Mifsud c. France*, op. cit., paragraphe 17 ; ainsi que *Garretta c. France*, Req. n° 2529/04, décision du 4 mars 2008.

⁹⁷ Voir *Broca et Texier-Micault c. France*, Req. n° 27928/02 & 31694/02, arrêt du 21 octobre 2003, paragraphe 19 ; ainsi que *Trummel et Le Gall c. France*, Req. n° 15406/04, décision du 25 novembre 2008.

⁹⁸ Voir *Vaney c. France*, Req. n° 53946/00, arrêt du 28 février 2005.

⁹⁹ Voir *Sartory c. France*, Req. n° 40589/07, arrêt du 24 septembre 2009, paragraphes 26-27.

7. à cette fin, lorsque les procédures sont devenues excessivement longues, de veiller à ce que la violation soit reconnue expressément ou en substance et :

[...] ou, de préférence,
c. qu'une combinaison des deux mesures soit permise.

Principes généraux

83. La Cour a, à maintes reprises, déclaré que “l'article 6 § 1 astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir chacune de ses exigences, notamment quant au délai raisonnable. Lorsque le système judiciaire s'avère défaillant à cet égard, 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 évite également d'avoir à constater des violations successives pour la même procédure et ne se limite pas à agir uniquement *a posteriori* comme le fait un recours indemnitaire”.¹⁰⁰

84. La Cour a également indiqué, à plusieurs reprises, qu' “un recours est donc effectif dès qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés ... Certains Etats l'ont d'ailleurs parfaitement compris, en choisissant de combiner deux types de recours, l'un tendant à l'accélération de la procédure, l'autre de nature indemnitaire.”¹⁰¹

Exemples de pratiques nationales existantes

85. En Slovénie, la loi de 2006 relative à la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable n'habilite les parties aux procédures juridictionnelles à utiliser des recours compensatoires qu'après avoir épuisé les recours accélératoires. La Cour a noté que cela pourrait viser l'objectif légitime de simplifier la procédure en évitant, entre autres, le dépôt récurrent de dossiers pour réclamer une satisfaction équitable durant des procédures pendantes.¹⁰²

86. Les deux types de recours peuvent être combinés soit en une seule procédure, soit en deux procédures séparées. A titre d'exemple, la Croatie a choisi la première option, l'article 63 § 3 de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle prévoyant à la fois la fixation de délais pour les étapes procédurales et la fixation de montants d'indemnisation pour la violation (voir paragraphe 60 et la note y relative ci-dessus). Tandis qu'un exemple de la seconde option peut être celui de l'Espagne, où les procédures peuvent être accélérées par le biais du recours *recurso de amparo* devant la Cour constitutionnelle. Les dommages et intérêts sont quant à eux sollicités en vertu des articles 292 et suivants de la Loi sur le système judiciaire par le biais d'une requête auprès du Ministre de la Justice, susceptible d'appel auprès des tribunaux administratifs.¹⁰³

87. En Pologne, la loi du 17 juin 2004 (tel qu'amendée avec effet au 1er mai 2009) prévoit les deux types de recours à la fois – accélération et indemnisation – qui s'appliquent aux procédures

¹⁰⁰ Voir par exemple *Gjonboçari et autres c. Albanie*, Req. n° 10508/02, arrêt du 23 octobre 2007, paragraphe 76.

¹⁰¹ Voir par exemple *Sürmeli c. Allemagne*, Req. n° 75529/01, arrêt de la Grande Chambre du 8 juin 2006, paragraphes 99-100.

¹⁰² Voir *Zunic c. Slovénie*, Req. n° 24342/04, décision du 18 octobre 2007, dans laquelle la Cour a estimé que le recours slovène apparaissait en principe effectif en ce qu'il permettait aux demandeurs d'avoir rapidement accès au recours indemnitaire une fois le recours accélératoire épuisé (voir paragraphes 49-50 et 54).

¹⁰³ La Cour a constaté que le recours indemnitaire espagnol était effectif : voir *Caldas Ramirez de Arellano c. Espagne*, Req. n° 68874/01, décision du 28 janvier 2003.

préalables au procès, judiciaires et d'exécution / de mise en oeuvre. Conformément à la loi, une partie à une procédure peut déposer une plainte alléguant que son droit à un procès dans un délai raisonnable a été violé si la procédure a duré plus longtemps que nécessaire pour examiner les circonstances factuelles et juridiques de l'affaire, ou pour mener à son terme une procédure d'exécution / de mise en oeuvre de la décision. Les critères pour déterminer le caractère déraisonnable du délai sont fondés sur la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Lorsque cela est approprié, la juridiction qui examine la plainte est obligée d'ordonner, dans les deux mois suivants le dépôt de la plainte, au tribunal ou procureur compétent, de prendre toute action appropriée dans un délai fixé. (Une copie du formulaire de dépôt de plainte figure en Annexe I.)

88. Le texte des dispositions pertinentes de la loi, telle qu'amendée en 2009, dispose :

Article 2 (passages pertinents) :

“1. Des parties à une procédure peuvent se plaindre [dans le cadre de la procédure] d'une violation de leur droit à faire entendre leur cause dans un délai raisonnable si la procédure dure plus longtemps que nécessaire pour examiner les circonstances factuelles et juridiques de l'affaire (...) ou pour mener à son terme une procédure d'exécution ou une autre procédure concernant l'exécution d'une décision de justice (durée excessive d'une procédure).

1(a). L'article 2 § 1 doit s'appliquer de la même manière aux procédures préparatoires.

2. Afin de déterminer si une durée déraisonnable s'est produite dans une affaire, il convient de vérifier, en particulier : si le tribunal a agi en temps voulu et de manière correcte afin de se prononcer sur le fond de l'affaire ; si le procureur conduisant ou surveillant la procédure préparatoire a agi en temps voulu et de manière correcte afin de conclure une telle procédure ; ou si le tribunal ou la juridiction chargée de l'exécution a agi en temps voulu et de manière correcte pour conduire et conclure la procédure d'exécution ou toute autre procédure relative à la mise en œuvre de la décision de justice ; eu égard à la nature de l'affaire en question, à ses complexités factuelles et juridiques, à l'importance de l'affaire pour la partie qui a déposé plainte, aux questions qu'elle implique et du comportement des parties, plus particulièrement de celle qui allègue un délai déraisonnable de la procédure.”

Aux termes de l'article 3 :

« Une plainte peut être déposée par : ...

[Les paragraphes suivants prévoient l'application de ce principe en pratique dès lors qu'il s'applique à différentes formes de procédures et à celles qui peuvent avoir un intérêt à cet égard.]

Article 4 (passages pertinents) :

« 1. La plainte est examinée par la juridiction de rang immédiatement supérieur à celui de la juridiction qui conduit la procédure attaquée...”

[Les paragraphes suivants prévoient l'application de ce principe en pratique dès lors qu'il s'applique à différentes formes de procédures et à celles qui peuvent avoir un intérêt à cet égard.]

Le passage pertinent en l'espèce de l'article 5 se lit ainsi :

« 1. Une plainte relative à la durée excessive de la procédure doit être déposée pendant que la procédure est en cours (...) »

L'article 11 se lit ainsi :

“La juridiction doit prononcer sa décision dans un délai de deux mois après que la plainte ait été déposée.”

L'article 12 énonce les mesures que peut prendre la juridiction saisie de la plainte. Il est libellé comme suit :

« 1. La juridiction saisie rejette toute plainte non fondée.

2. Si la juridiction saisie estime que la plainte est fondée, elle conclut à la durée excessive de la procédure attaquée.
 3. A la demande du plaignant ou d'office, la juridiction saisie peut inviter la juridiction compétente au fond ou le procureur conduisant ou surveillant la procédure préparatoire, à prendre certaines mesures appropriées dans un délai déterminé, à moins que de telles instructions soient manifestement redondantes. De telles instructions ne concernent pas l'appréciation en fait et en droit de l'affaire.
 4. Si la plainte est fondée, la juridiction saisie peut, à la demande du plaignant, accorder une somme comprise entre 2 000 et 20 000 PLN à la charge du Trésor public ou à la charge de l'agent du tribunal chargé de l'exécution, lorsque la plainte concerne un délai déraisonnable dans une procédure conduite par ce dernier.»
 5. Si la somme doit être payée par le Trésor public, le paiement peut être fait par :
 - 1) la juridiction qui conduit la procédure dont la longueur est excessive, sur son propre budget ;
 - 2) le Bureau du Procureur itinérant dans le ressort duquel la procédure préparatoire retardée a été conduite et, pour les procédures préparatoires conduites par des branches locales du Bureau du Crime organisé du Bureau du Procureur national, par le Bureau du Procureur d'appel compétent, sur leurs propres budgets respectifs.
- ...»

L'article 15 offre un autre recours indemnitaire :

- « 1. Une partie dont la plainte a été accueillie peut demander, dans une procédure séparée, réparation du dommage subi du fait de la durée excessive de la procédure, soit au Trésor public ou, conjointement et solidairement, au Trésor public et à l'agent du tribunal chargé de l'exécution.
2. La décision déclarant la plainte fondée est contraignante pour la juridiction chargée des procédures civiles pour le préjudice ou l'indemnisation, en ce qui concerne la constatation d'un délai déraisonnable de la procédure.»

L'article 16 précise en outre que :

« Une partie qui n'a pas introduit de plainte relative à la durée excessive de la procédure en vertu de l'article 5 § 1 peut demander – au titre de l'article 417 du code civil – réparation pour le dommage résultant de la durée excessive de la procédure après la fin de l'examen de l'affaire sur le fond. »

L'article 17 concerne (en particulier) les frais de dépôt d'une plainte :

- « 1. Le plaignant est tenu de verser 100 PLN pour frais de procédure.
- (...)
3. Que la juridiction saisie estime la plainte fondée ou la rejette, elle rembourse les frais de procédure acquittés par le plaignant. »

L'article 18 contient les dispositions transitoires suivantes applicables dans les cas où la Cour est déjà saisie de requêtes :

- « 1. Dans les six mois après la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les personnes qui, avant cette date, ont saisi la Cour européenne des Droits de l'Homme (...) pour se plaindre d'une violation du droit à faire entendre leur cause dans un délai raisonnable garanti par l'article 6 § 1 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (...) peuvent déposer une plainte relative à la durée excessive de la procédure conformément aux dispositions de la présente loi si elles ont soumis leur requête à la Cour au cours de la procédure litigieuse et si la Cour n'a pas encore adopté de décision sur la recevabilité de leur requête.
2. Toute plainte déposée en vertu du paragraphe 1 doit comporter la date à laquelle la requête a été introduite devant la Cour.
3. Le tribunal compétent informe immédiatement le Ministre des affaires étrangères de toute plainte déposée en vertu du paragraphe 1. »

89. La Cour a considéré ce recours comme étant effectif.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Voir par exemple *Charzyński c. Pologne*, Req. n° 15212/03, décision du 1er mars 2005, paragraphe 39.

90. Antérieurement aux amendements de 2009, la Cour avait toutefois identifié certains manquements dans l'application de la loi de 2004 par les tribunaux polonais, en particulier ceux qui suivent, qui peuvent être instructifs pour d'autres Etats qui envisageraient d'adopter une approche similaire :

- (i) Les tribunaux nationaux ont constaté une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable mais n'ont accordé qu'une indemnisation insuffisante, voire aucune indemnisation.¹⁰⁵ (Les amendements de 2009 augmentent le montant maximum qui puisse être accordé de 10 000 PLN (2 500 €) à 20 000 PLN (5 000 €) et exigent des juridictions internes qu'elles accordent au moins 2 000 PLN (500€) lorsqu'elles constatent des délais indus dans une procédure.)¹⁰⁶
- (ii) Les tribunaux nationaux n'ont pas pris en compte l'intégralité de la période d'examen de l'affaire par les tribunaux internes, tel que cela est exigé par la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.¹⁰⁷ (Il est à présent spécifiquement requis des tribunaux qu'ils examinent la durée globale de la procédure.)
- (iii) Les tribunaux nationaux n'ont pas examiné les délais de la phase préalable au procès d'une procédure pénale. (La portée de la loi a été étendue pour inclure ces délais.)
- (iv) Les tribunaux nationaux n'ont pas pris en compte la période pendant laquelle la procédure était en cours avant l'entrée en vigueur de la Loi de 2004, considérant qu'elle n'avait pas d'effet rétroactif.¹⁰⁸

91. Outre la Loi de 2004, l'article 417 du Code civil prévoit une possibilité d'indemnisation pour les plaintes de durée déraisonnable des procédures déposées après que les procédures en question aient été achevées. Le paragraphe 3 de l'article 417 prévoit :

“Si la non-adoption d'un arrêt ou d'une décision a causé un dommage alors que la loi faisait obligation de rendre un tel arrêt ou une telle décision, il peut être demandé réparation une fois établi dans la procédure pertinente que la non-adoption de l'arrêt ou de la décision était contraire à la loi, à moins que des règles spéciales n'en disposent autrement.”

92. La pratique des juridictions internes polonaises confirme qu'il est possible de demander une satisfaction équitable pour le préjudice moral causé par la durée excessive des procédures sur la base de l'article 448 du Code civil, conjointement avec l'article 417. La Cour a constaté que le recours prévu par l'article 417 était effectif.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Voir *Jagiello c. Pologne*, Req. n° 59738/00, arrêt du 23 janvier 2007 et *Czajka c. Pologne*, Req. n° 15067/02, arrêt du 13 février 2007, paragraphe 56.

¹⁰⁶ Il doit être relevé que fixer des maxima pour les montants d'indemnisation peut engendrer des difficultés, notamment dans les affaires de procédures exceptionnellement longues pour lesquelles le montant maximum ne constituerait pas une réparation suffisante. Les Etats devraient garantir qu'il soit possible d'arranger de telles affaires. En Pologne, cela est garanti par la possibilité de combiner le recours prévu à la Loi de 2004 avec celui prévu à l'article 417 du Code civil, pour lesquels il n'y a pas de montant maximum. En outre, les Etats qui souhaiteraient poursuivre une approche fondée sur la loi polonaise (ou tout autre recours interne existant avec un montant maximum d'indemnisation) devrait s'assurer que les caractéristiques soient ajustées pour tenir compte des circonstances nationales, y compris celles relatives au niveau des revenus.

¹⁰⁷ Voir *Majewski c. Pologne*, Req. n° 52690/99, arrêt du 11 octobre 2005, paragraphe 35 et *Wyszczelski c. Pologne*, Req. n° 72161/01, arrêt du 29 novembre 2005, paragraphe 26. Dans les deux affaires, les tribunaux nationaux n'ont examiné que la période après le renvoi de l'affaire à la cour d'appel.

¹⁰⁸ Voir *Kyzioł c. Pologne*, Req. n° 24203/05, arrêt du 12 février 2008, paragraphes 11 et 25; *Czaus c. Pologne*, Req. n° 18026/03, arrêt du 22 janvier 2008.

¹⁰⁹ Voir *Krasuski c. Pologne*, Req. n° 61444/00, arrêt du 14 juin 2005, paragraphe 72.

Plainte constitutionnelle

93. La Constitution de la République slovaque (telle qu'amendée avec effet au 1er janvier 2002) prévoit deux types de recours – accélératoire et indemnitaire – eu égard aux procédures judiciaires. Les passages pertinents de l'article 127 de la Constitution prévoient :

“1. La Cour constitutionnelle statue sur les plaintes émanant de personnes physiques ou morales qui estiment qu'il a été porté atteinte à leurs libertés ou droits fondamentaux, ou à des droits de l'homme et à des libertés fondamentales découlant d'un traité international ratifié par la République slovaque (...) sauf si une autre juridiction est compétente pour statuer sur la protection de ces droits et libertés.

2. Quand la Cour constitutionnelle reconnaît le bien-fondé d'une plainte, elle rend un arrêt annulant la décision définitive, la mesure particulière ou une autre ingérence qui emporte violation des droits et libertés énoncés au paragraphe 1. Si la violation a été causée par une omission, la Cour constitutionnelle peut ordonner à [l'autorité] qui a violé les droits ou libertés en cause de réaliser l'acte omis. Dans le même temps, la Cour constitutionnelle peut renvoyer l'affaire devant l'autorité concernée pour une autre procédure, ordonner à l'autorité concernée de s'abstenir de violer les libertés et droits fondamentaux (...) ou, le cas échéant, ordonner que l'auteur de la violation des droits ou libertés énoncés au paragraphe 1 rétablisse le *statu quo ante*.

3. Dans sa décision relative à une plainte, la Cour constitutionnelle peut accorder une indemnité financière appropriée à la personne dont les droits reconnus au paragraphe 1 ont été violés.”

94. La Cour a constaté que la plainte prévue à l'article 127 était un recours effectif. Les requérants, dans les affaires contre la Slovaquie concernant la durée excessive des procédures, devraient utiliser ce recours nonobstant le fait que la procédure soit entrée en vigueur après que les requêtes aient été déposées devant la Cour ou la Commission européenne des droits de l'homme.¹¹⁰ La Cour a souligné par la suite que les requérants sont obligés d'utiliser le recours conformément aux exigences formelles et aux délais prévus dans le droit interne tel qu'interprété et appliqué par les tribunaux nationaux.¹¹¹ Il convient de noter à cet égard que, conformément à la pratique de la Cour constitutionnelle, une plainte constitutionnelle concernant des délais de procédure excessifs doit être déposée lorsque la procédure est pendante ; autrement, la plainte sera rejetée.

95. Néanmoins, la Cour a également identifié certains manquements dans l'application de l'article 127 par la Cour constitutionnelle, notamment :

- (i) La Cour constitutionnelle a constaté une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable mais n'a accordé qu'une indemnisation insuffisante, voire aucune indemnisation.¹¹²
- (ii) La Cour constitutionnelle n'a pas pris en compte la période totale de l'examen de l'affaire par les tribunaux internes, tel que cela est exigé par la Cour de Strasbourg.¹¹³

¹¹⁰ Voir *Andrášik et autres c. Slovaquie*, Req. n° 57984/00 etc., décision du 22 octobre 2002.

¹¹¹ Voir *Mazurek c. Slovaquie*, Req. n° 16970/05, décision du 3 mars 2009.

¹¹² Voir, par exemple, *Komanický c. Slovaquie (n°5)*, Req. n° 37046/03, arrêt du 13 octobre 2009; *Báňas c. Slovaquie*, Req. n° 42774/74, arrêt du 12 février 2008 ; *Judt c. Slovaquie*, Req. n° 70985/01, arrêt du 9 octobre 2007 ; *Magura c. Slovaquie*, Req. n° 44068/02, arrêt du 13 juin 2006 ; *Sika c. Slovaquie*, Req. n° 2132/02, arrêt du 13 juin 2006 ; *Palgutová c. Slovaquie*, Req. n° 9818/02, arrêt du 17 mai 2005 ; *Horváthová c. Slovaquie*, Req. n° 74456/01, arrêt du 17 mai 2005 ou *Gábriška c. Slovaquie*, Req. n° 3661/04, arrêt du 13 décembre 2005.

¹¹³ Voir, notamment, *Keszeli c. Slovaquie*, Req. n° 34602/03, arrêt du 13 octobre 2009 ; *Softel c. Slovaquie (n°2)* Req. n° 32836/06, arrêt du 16 décembre 2008 ou *Mikolaj et Mikolajová c. Slovaquie*, Req. n° 68561/01, arrêt du 29 novembre 2006 ; *Jakub c. Slovaquie*, Req. n° 62216/00, arrêt du 28 février 2006.

96. Malgré ces manquements, la Cour a toutefois confirmé, en principe, l'effectivité de la plainte constitutionnelle dans de nombreuses affaires contre la République slovaque étant donné la réparation suffisante accordée par la Cour constitutionnelle.¹¹⁴

¹¹⁴ Voir, par exemple, *Bartl c. Slovaquie*, Req. n° 50365/08, décision du 6 octobre 2009 ; *Becová c. Slovaquie*, Req. n° 23788/06, décision du 18 septembre 2007 ; *Cervanová c. Slovaquie*, Req. n° 47623/06, décision du 9 janvier 2007, *Šedý c. Slovaquie*, Req. n° 72237/01, arrêt du 19 décembre 2006 ; *Machunka c. Slovaquie*, Req. n° 62217/00, décision du 27 juin 2006 ; *Končėková c. Slovaquie*, Req. n° 63946/00, décision du 9 mai 2006 ; *Bako c. Slovaquie*, Req. n° 60227/00, décision de recevabilité du 15 mars 2005 ; *Dubjaková c. Slovaquie*, Req. n° 67299/01, décision du 19 octobre 2004 ; *Eštok c. Slovaquie*, Req. n° 63994/00, décision du 28 septembre 2004 ou *Širancová c. Slovaquie*, Req. n° 62216/00, décision du 7 septembre 2004.

8. de veiller à ce que les demandes visant à accélérer les procédures ou à accorder réparation soient traitées rapidement par l'autorité compétente et qu'elles constituent un recours effectif, adéquat et accessible ;

Principes généraux

97. De toute évidence, les raisons pour lesquelles il est important que les procédures s'achèvent dans un délai raisonnable s'appliquent également aux procédures de recours destinées à accélérer ou à accorder réparation face à la durée excessive.

98. La Cour a ainsi, à maintes reprises, déclaré que “même si un recours est « effectif » dès lors qu'il permet soit de faire intervenir plus tôt la décision des juridictions saisies, soit de fournir au justiciable une réparation adéquate pour les retards déjà accusés, cette conclusion n'est valable que pour autant que l'action indemnitaire demeure elle-même un recours effectif, adéquat et accessible permettant de sanctionner la durée excessive d'une procédure judiciaire. On ne peut en effet exclure que la lenteur excessive du recours indemnitaire n'en affecte le caractère adéquat.”¹¹⁵

99. La Cour a également déclaré que “le versement tardif des sommes dues au requérant par le biais de la procédure d'exécution forcée ne saurait remédier au refus prolongé des autorités nationales de se conformer à l'arrêt, et qu'il n'opère pas une réparation adéquate [...] La Cour peut admettre qu'une administration puisse avoir besoin d'un laps de temps avant de procéder à un paiement ; néanmoins, s'agissant d'un recours indemnitaire visant à redresser les conséquences de la durée excessive de procédures, ce laps de temps ne devrait généralement pas dépasser six mois à compter du moment où la décision d'indemnisation devient exécutoire”.¹¹⁶

100. De tels problèmes se sont manifestés en pratique dans plusieurs pays, y compris, par exemple, en Croatie (voir paragraphe 62 ci-dessus) et en France (voir paragraphe 82 ci-dessus).

101. Il doit également être relevé que les règles procédurales pour les recours accordant réparation dans un délai raisonnable, même si elles ne sont pas exactement les mêmes que pour les demandes ordinaires de dommages et intérêts, doivent se conformer au principe d'équité garanti par l'article 6 de la Convention.¹¹⁷ A cet égard, la Commission de Venise a recommandé que “[l]es procédures de recours [soient] conduites aussi promptement et en faisant appel à aussi peu d'instances que possible. L'évaluation complexe du préjudice matériel devrait soit suivre la voie ordinaire, soit être effectuée par l'autorité chargée d'apprécier le caractère raisonnable des procédures selon une procédure simplifiée mais clairement accélérée, le choix étant laissé au demandeur”.¹¹⁸

102. En outre, les règles sur les frais de justice pour le dépôt d'un recours face à la durée excessive des procédures peuvent être différentes de celles applicables dans d'autres types de procédures et éviter de placer une charge excessive sur les requérants lorsque leur action est justifiée. Les frais ne devraient pas être excessifs afin de ne pas constituer une limitation déraisonnable au droit de déposer une telle requête.¹¹⁹ A cet égard, il doit être relevé qu'en Pologne,

¹¹⁵ Voir par exemple *Scordino c. Italie (n° 1)*, Req. n° 36813/97, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 195.

¹¹⁶ Voir par exemple *Scordino c. Italie (n° 1)*, op. cit., paragraphe 198.

¹¹⁷ Voir par exemple *Scordino c. Italie (n° 1)*, op. cit., paragraphe 200.

¹¹⁸ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 246.

¹¹⁹ Voir par exemple *Scordino c. Italie (n° 1)*, op. cit., paragraphe 201.

les frais de justice demandés aux requérants sont automatiquement remboursés, que la Cour accepte ou rejette la requête (voir paragraphe 88 ci-dessus).

Exemples de pratiques nationales existantes

103. En ce qui concerne la nécessité de traiter les requêtes rapidement, plusieurs pays ont pensé à éviter le risque que des procédures de recours deviennent elles-mêmes excessivement longues en prévoyant des délais pour traiter de ces plaintes. C'est le cas de la Pologne (voir paragraphe 88 ci-dessus), et de la Croatie (voir la note de bas de page du paragraphe 60 ci-dessus). Tant la décision quant au fond que son exécution devraient être rapides.

104. En Bulgarie, lorsqu'un tribunal n'exécute pas une étape procédurale particulière en temps voulu, l'article 255 du Code civil bulgare de 2006 permet à une partie, à tout stade de la procédure, de déposer une requête afin que soit fixé un délai approprié pour l'exécution de cette étape. L'article 257 exige du juge de la juridiction supérieure qu'il examine la requête dans un délai d'une semaine après sa réception et, s'il considère le délai comme étant déraisonnable, qu'il fixe un délai pour l'exécution de l'étape procédurale.¹²⁰

105. En Slovaquie, l'article 56 § 5 de la Loi sur l'organisation de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, sur les procédures devant la Cour constitutionnelle et le Statut de ses juges, prévoit que, si la Cour constitutionnelle devait décider d'accorder une indemnisation financière appropriée, l'autorité qui a violé le droit ou la liberté fondamental(e) devrait être responsable du versement de cette somme au requérant, dans un délai de deux mois suivant l'entrée en vigueur de la décision de la Cour constitutionnelle.

¹²⁰ La Cour de Strasbourg a constaté que le recours prévu à l'article 217a du Code civil était effectif, en principe, bien qu'il ne le soit pas, dans les faits, dans certaines affaires : voir par exemple *Jeliazkov et autres c. Bulgarie*, Req. n° 9143/02, arrêt du 3 avril 2008. Une partie du problème découlait du fait qu'il n'y ait pas de recours indemnitaire avec lequel ce recours puisse, si nécessaire, être combiné.

9. de s'assurer que les montants d'indemnisation qui peuvent être accordés soient raisonnables et compatibles avec la jurisprudence de la Cour et de reconnaître, dans ce contexte, une présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle les procédures excessivement longues occasionneront un préjudice moral ;

Principes généraux

106. Le niveau d'indemnisation attribué est un élément essentiel pour que le recours soit adéquat et ainsi effectif. Ce niveau dépend des caractéristiques et de l'efficacité du recours interne.¹²¹

107. Lorsqu'un Etat a introduit un recours indemnitaire, ce dernier a une plus grande marge d'appréciation pour organiser ce recours interne de façon cohérente avec son propre système juridique et ses traditions, en conformité avec le niveau de vie du pays. Les tribunaux nationaux pourront se référer aux montants accordés au niveau national pour d'autres types de dommages et se fonder sur leur intime conviction, même si cela aboutit à l'octroi de sommes inférieures à celles fixées par la Cour dans des affaires similaires. Un Etat qui s'est doté de différents recours, dont un tendant à accélérer la procédure et un de nature indemnitaire, et dont les décisions, conformes à la tradition juridique et au niveau de vie du pays, sont rapides, motivées, et exécutées avec célérité, accorde des sommes qui, tout en étant inférieures à celles fixées par la Cour, ne sont pas déraisonnables.¹²² Les Etats devraient considérer cela comme une incitation à mettre en place de nouveaux recours internes, en notant que le montant de l'indemnisation que la Cour souhaiterait voir payé à une victime, dans le cadre d'un recours combiné, pourrait être moindre que celui qui devrait être versé dans le cadre d'une approche purement indemnitaire.

108. Il y a une présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle la durée excessive d'une procédure occasionnera un dommage moral.¹²³ La Cour a estimé qu'il est difficile de concilier cela avec une indemnisation qui serait conditionnée par la faute de l'Etat défendeur¹²⁴ ; bien qu'il convient de relever que, selon les législations et pratiques de certains pays, la durée excessive d'une procédure implique une telle faute. Dans certains cas, la durée de la procédure n'entraîne qu'un dommage moral minime, voire pas de dommage moral du tout ; si tel est le cas, le juge national devra alors justifier sa décision en la motivant suffisamment.¹²⁵

109. Il est même possible de concevoir que la juridiction fixant le montant de l'indemnisation fasse état de son propre retard et qu'en conséquence, afin de ne pas pénaliser ultérieurement le requérant, elle accorde une réparation particulièrement élevée afin de combler ce retard supplémentaire.¹²⁶

110. Les autorités ont besoin de temps pour procéder au paiement, la période ne devrait néanmoins pas excéder six mois à compter de la date à laquelle la décision accordant une indemnisation devient exécutoire.¹²⁷

¹²¹ Voir *Apicella c. Italie*, Req. n° 64890/01, arrêt de la Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 94.

¹²² Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphes 78 et 95.

¹²³ Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphe 93.

¹²⁴ Voir *Bourdov c. Russie (n° 2)*, Req. n° 33509/04, arrêt de la Grande Chambre du 15 janvier 2009, paragraphe 111.

¹²⁵ Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphe 93. Pour les exemples d'affaires où l'indemnisation n'était pas nécessaire, voir *Šedý c. Slovaquie*, Req. n° 72237/01, arrêt du 19 décembre 2006, paragraphes 90-92 et *Nardone c. Italie*, Req. n° 34368/02, décision du 25 novembre 2004.

¹²⁶ Voir *Apicella c. Italie*, op. cit., paragraphe 96.

¹²⁷ Voir *Bourdov c. Russie (n° 2)*, op. cit., paragraphe 108.

Exemples de pratiques nationales existantes

111. Dans les réponses apportées au questionnaire administré par la Commission de Venise, les informations suivantes ont été fournies :¹²⁸

- (i) Au Danemark, les tribunaux trouvent des orientations dans le niveau d'indemnisation fixé par la Cour lorsqu'ils accordent réparation.
- (ii) En Lituanie, les mêmes critères que ceux qui sont appliqués par la Cour sont utilisés. Le montant maximal d'indemnisation n'est pas fixé.
- (iii) En Pologne, le montant d'indemnisation dépend des circonstances individuelles de l'affaire, les tribunaux nationaux doivent appliquer les critères fixés par la Cour.
- (iv) En Slovaquie, lorsque la Cour constitutionnelle statue sur une demande d'indemnisation financière pour un dommage moral, elle examine généralement également la jurisprudence pertinente de la Cour. Il n'y a, selon la loi, pas de montant d'indemnisation maximum à accorder.
- (v) En outre, au Royaume-Uni, dans les affaires relativement rares dans lesquelles une réparation est possible, cette-dernière est liée aux critères de la Cour. Aucun montant maximum n'est prescrit.

¹²⁸ Voir "Réponses au questionnaire" doc. CDL(2006)026.

10. d'examiner la possibilité de prévoir des formes spécifiques de réparation non financières, telles que, le cas échéant, la réduction des sanctions ou l'abandon des poursuites, dans les procédures pénales ou administratives qui ont été excessivement longues ;

Principes généraux

112. La réparation non-financière peut prendre la forme d'une réduction appropriée de certains coûts, de la peine ou de tout préjudice dont l'individu pourrait également souffrir. En effet, une telle réparation peut s'avérer d'une plus grande valeur pour l'individu et peut, pour le surplus, avoir des avantages budgétaires pour les autorités nationales concernées dès lors qu'elle n'implique pas de dépenses. Il est toutefois impératif que cette réparation soit accordée conformément aux intérêts de la justice dans leur ensemble (voir également le paragraphe 115 ci-dessous).

113. La Cour a déclaré que la réduction de la peine sur le fondement de la durée excessive des procédures ne retire, en principe, pas à l'individu concerné sa qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. Cette règle générale fait néanmoins l'objet d'une exception lorsque les autorités nationales ont reconnu de manière suffisamment claire le manquement à respecter l'exigence du délai raisonnable et ont accordé réparation en réduisant la peine de manière expresse et mesurable.¹²⁹

114. La Commission de Venise a noté qu'"[a]u pénal, il existe des formes spécifiques de recours en réparation qui doivent être considérées comme des formes de *restitutio in integrum* (l'abandon des poursuites, l'allègement ou la réduction de la peine, l'acquiescement, la fixation d'une faible amende, la non déchéance des droits civils et politiques) mais qui peuvent, dans certains cas, contribuer à vider la justice de sa substance. L'acquiescement et l'abandon des poursuites devraient rester des mesures exceptionnelles. Dans la motivation de la décision, le lien entre la durée de la procédure telle qu'appréciée par le juge et la peine fixée doit apparaître clairement, et il conviendrait d'indiquer la peine qui aurait été prononcée si le délai de procédure avait été raisonnable".¹³⁰

Exemples de pratiques nationales existantes

Procédures pénales

115. En Belgique, l'article 21 (c) du Code de procédure pénale prévoit que les tribunaux peuvent condamner par simple déclaration de culpabilité, c'est-à-dire sans peine, ou imposer une peine inférieure au minimum légal si la procédure a été d'une durée déraisonnable. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation, la réduction de la peine doit être réelle et mesurable en comparaison avec la peine que la Cour aurait imposé si elle n'avait pas estimé que la procédure a été excessivement longue. La Cour de cassation a cependant accepté que lorsque la durée excessive a affecté l'administration des preuves ou les droits de la défense, une décision selon laquelle la poursuite est irrecevable puisse être requise. La réponse de la Belgique au questionnaire de la Commission de Venise relève qu'une simple déclaration de culpabilité n'empêche pas une décision sur les plaintes civiles y relatives, tandis qu'une décision selon laquelle la poursuite est irrecevable signifie qu'il n'est plus possible de statuer sur l'action civile.¹³¹

Procédures administratives

116. En Autriche, l'article 51 § 7 de la loi pénale administrative de 1991 prévoit que, suite à l'expiration d'une période de quinze mois après qu'un appel ait été interjeté à l'encontre d'une

¹²⁹ Voir par exemple *Beck c. Norvège*, Req. n° 26390/95, arrêt du 26 septembre 2001, paragraphe 27.

¹³⁰ Voir doc. CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 240.

¹³¹ Voir doc. CDL(2006)026, p.23.

amende dans une procédure dans laquelle seul le défendeur a le droit de faire appel, l'amende doit devenir inefficace selon la loi et la procédure doit être abandonnée. La durée des procédures devant la Cour constitutionnelle, la Cour administrative ou la Cour de justice des Communautés européennes ne doit pas être incluse dans cette période.

117. Dans une affaire autrichienne concernant des infractions à la sécurité routière, un collège administratif indépendant a expressément reconnu que la durée de la procédure a été excessive et a d'abord réduit les amendes de 1 162 € à 650 €, considérant que la durée de la procédure devait être considérée comme une circonstance spéciale justifiant la réduction, puis au minimum applicable de 581 € du fait de la durée excessive de la procédure. Comparée à l'amende initiale qui était deux fois plus élevée, cela constitue une réduction considérable. Celle-ci a été expressément accordée pour compenser la durée excessive de la procédure. La Cour de Strasbourg a ainsi été satisfaite que la réparation pour la durée déraisonnable de la procédure soit accordée d'une manière expresse et mesurable.¹³²

¹³² Voir *Mittelbauer c. Autriche*, Req. n° 2027/06, décision du 12 février 2009.

11. de permettre, le cas échéant, la rétroactivité de nouvelles mesures prises pour combattre le problème de la durée excessive des procédures, afin que les requêtes pendantes devant la Cour puissent être résolues au niveau national ;

Principes généraux

118. L'application de nouvelles mesures aux affaires de durée excessive des procédures qui font ou pourraient encore faire l'objet d'une requête individuelle devant la Cour présente l'avantage d'étendre leur portée pour inclure les affaires qui, sans cela, ne pourraient pas faire l'objet de recours internes. Cela peut également entraîner des avantages budgétaires pour les Etats (voir paragraphe 108 ci-dessus).

119. L'application de nouvelles mesures aux cas existante peut être sujette à des limitations variées. Elle peut, par exemple, être limitée aux affaires dans lesquelles des requêtes ont d'ores et déjà été déposées devant la Cour de Strasbourg, ou elle ne peut avoir un effet que pour une période limitée après que les mesures soient entrées en vigueur.

Exemples de pratiques nationales existantes

120. Ainsi qu'il l'a été noté précédemment, la loi polonaise de 2004 comprend une disposition sur la rétroactivité (voir l'article 18 au paragraphe 88 ci-dessus). Celle-ci ne s'applique qu'aux affaires pendantes.

121. En République tchèque, les amendements à la Loi n° 82/1998 (sur la responsabilité de l'Etat pour préjudice causé dans l'exercice de l'autorité publique par une irrégularité dans une décision ou la conduite d'une procédure) ont prévu une indemnisation adéquate (y compris pour le dommage moral) pour violations de l'exigence du délai raisonnable. Les amendements ont un effet rétroactif, afin que le requérant, dont l'affaire est déjà pendante devant la Cour de Strasbourg, puisse avoir la possibilité d'obtenir un recours indemnitaire au niveau interne dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur des amendements.

12. de s'inspirer et de prendre des orientations dans [le guide de bonnes pratiques] annexé lors de la mise en œuvre des dispositions de cette recommandation, et, à cette fin, de s'assurer que le texte de cette recommandation et de son [guide de bonnes pratiques] annexé, dans la ou les langue(s) du pays, [soit publié et diffusé] de manière à ce qu'il puisse être effectivement connu et que les autorités du pays puissent en tenir compte.

122. Comme cela est indiqué en introduction, le Guide de bonnes pratiques est destiné à expliquer l'importance de la Recommandation et à fournir des orientations, y compris sous la forme d'exemples concrets, sur la manière dont les différentes dispositions pourraient être mises en œuvre. C'est le pendant essentiel de la Recommandation elle-même.

123. La disposition appelant les Etats à traduire, publier et diffuser la Recommandation et son Guide de bonnes pratiques est fondée sur la Recommandation Rec(2002) 13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. Les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable, et le manque de recours internes effectifs pour de telles violations, constituent le plus grand nombre de violations dans les requêtes devant la Cour et sont ainsi à l'origine d'une proportion considérable du nombre d'affaires pendantes. La Recommandation et le Guide sont eux-mêmes fondés sur l'importante jurisprudence de la Cour sur cette question. Il est ainsi totalement justifié, en particulier dans les Etats dans lesquels le problème est répandu ou structurel, que la Recommandation et le Guide soient traduits, le cas échéant, et publiés et diffusés à toutes ces instances nationales potentiellement impliquées dans la recherche d'une solution.

Varsovie, le 15 septembre 2009

Cour Régionale de Varsovie
(la Cour compétente pour statuer sur le cas)
via
Tribunal de Première Instance de Varsovie
(la Cour ayant statué en première instance)

Jan Kowalski, Varsovie, ul. Kolejowa 144
(requérant)
Concernant l'action de Jan Kowalski (avec la participation de
Henryk Kowalski) pour le partage de la succession.
(détails de l'affaire initiale)

Plainte pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable

J'intente une action pour constatation d'une durée excessive des procédures s'étant produite dans l'affaire No. XXX. NS 1000/03 qui est actuellement examinée par le Tribunal de Première Instance de Varsovie et :

1. pour l'émission d'instructions à la Cour saisie de l'affaire afin de mener une action appropriée dans un délai fixé, en
 - demandant de toute urgence à l'expert de préparer un avis dans les 7 jours et de le soumettre avec les dossiers de l'affaire à la Cour ;
 - fixant une audience dans les 21 jours.
2. pour obtenir du Trésor Public la somme de 6000 PLN pour la durée excessive des procédures susmentionnées.

Les preuves jointes à la plainte doivent contenir les informations suivantes :

1. la durée des procédures et les conséquences que celle-ci a engendré pour le requérant – afin de justifier la demande de réparation financière ;
2. la date de la première audience et les intervalles injustifiées entre les audiences ;
3. le délai de réponse et la régularité des activités entreprises par la Cour et les parties ;
4. l'indication de savoir si la Cour avait préparé les audiences correctement et si la Cour a pleinement profité de celles-ci ;
5. l'indication de savoir si l'instruction de l'audience des preuves a été adéquatement menée et à quel stade de la procédure elle a eu lieu ;
6. les conditions de prise des décisions d'appel et des décisions relatives aux requêtes formelles déposées par les parties ;
7. le délai de réponse de la préparation des avis de l'expert et la variété des mesures disciplinaires imposées par la Cour ;
8. l'imposition d'un encadrement administratif des procédures ;
9. la complexité de l'affaire ;
10. l'attitude participative des parties au regard de la durée des procédures, en particulier, la soumission des longues plaidoiries qui ont exigé d'entreprendre des activités additionnelles, la soumission progressive de nouveaux griefs, faits et preuves, l'absence lors des audiences, la soumission de demandes de renvoi d'audiences ;
11. le pronostic pour les conclusions des procédures et pour les activités indispensables à mettre en oeuvre – afin de justifier la demande pour la transmission d'instructions à la Cour.

.....
(signature du demandeur)

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

Capo del Dipartimento Claudio Zucchelli

A cura di Umberto de Augustinis, Giuseppe Albenzio, Margherita Piccirilli, Nicola Lettieri

Hanno collaborato Caterina Valenti e Letizia Marroni



Pubblicazione edita dalla
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Capo del Dipartimento Elisa Grande

Stampa e distribuzione: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, S.p.A. - Salario

