

## 2. Memorandum sulla durata eccessiva delle procedure giudiziarie in Italia e sulle disfunzioni dei ricorsi “Pinto”

[Accueil](#)      [Dati e statistiche](#)      [search](#)

Conseil de l'Europe      Comité des Ministres

[Le Conseil en bref](#)    [Droits de l'homme](#)    [Démocratie](#)    [Etat de droit](#)    [Organisation](#)    [47 Pays](#)    [Dossiers](#)    [Salle de presse](#)

[LOGIN](#)   [IMPRIMER](#)   [WORD](#)   [ENVOYER](#)   [FAVORIS](#)   [DOCUMENTS LIÉS](#)   [ENGLISH](#)   [AIDE](#)

### Délégués des Ministres

## Documents d'information

CM/Inf/DH(2013)21 ... 6 mai 2013<sup>1</sup>

### Affaires concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie et des dysfonctionnements du recours « Pinto »

Etat d'exécution des mesures générales

Mémorandum préparé par le Service de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme

#### RESUME ANALYTIQUE

*Le présent mémorandum a été préparé en vue d'assister le Comité des Ministres dans sa mission de surveillance de l'exécution par l'Italie d'un certain nombre d'arrêts de la Cour européenne qui concernent la durée excessive des procédures judiciaires et les dysfonctionnements du recours compensatoire mis en place par la loi n° 89 du 24 mai 2001 (le recours « Pinto ») (violations de l'article 6§1 et/ou de l'article 1 du Protocole n° 1).*

*Ce mémorandum est destiné à présenter les grandes lignes de la stratégie élaborée par les autorités italiennes depuis 2009 afin de remédier aux problèmes structurels que ces affaires soulèvent. Il a été préparé principalement sur la base des informations actualisées sur les mesures relevant de cette stratégie, transmises par les autorités italiennes au Comité des Ministres le 10 avril 2013 (DH-DD(2013)415).*

*Le mémorandum a été élaboré afin de permettre au Comité de procéder à une évaluation préliminaire de l'ensemble de ces mesures et d'identifier les questions encore ouvertes. Il est également destiné à contribuer à l'élaboration du plan d'action consolidé que les autorités italiennes soumettront au Comité des Ministres, en réponse à la décision adoptée lors de l'examen des groupes d'affaires Ceteroni, Luordo et Mostacciolo et Gaglione et autres à la 1157e réunion (décembre 2012) (DH).*

#### I. Introduction <sup>3</sup>

#### II. Mesures adoptées pour remédier au problème de fond <sup>3</sup>

##### A. Mesures visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire <sup>4</sup>

1. La spécialisation des juges <sup>4</sup>
2. Mesures organisationnelles à la charge des chefs des bureaux judiciaires <sup>4</sup>
3. Mesures organisationnelles à la charge des juges civils <sup>5</sup>
4. Diffusion des meilleures pratiques <sup>5</sup>
5. Généralisation du recours aux technologies de l'information <sup>5</sup>
6. Evaluation – questions en suspens <sup>5</sup>

##### B. Mesures visant à améliorer l'efficacité des procédures civiles <sup>6</sup>

1. Mesures visant à réduire le flux de nouvelles procédures <sup>6</sup>
  - a. Médiation obligatoire en matière civile et commerciale <sup>6</sup>
  - b. Introduction d'une taxe judiciaire pour les procédures d'opposition aux sanctions administratives <sup>7</sup>
  - c. Nouveau filtre en appel <sup>7</sup>
2. Mesures visant à accélérer les procédures <sup>7</sup>
  - a. Création d'une procédure sommaire <sup>7</sup>
  - b. Réduction du nombre de types de procédures <sup>8</sup>
  3. Mesures extraordinaires pour la réduction de l'arriéré <sup>8</sup>
  4. Données statistiques <sup>8</sup>

##### C. Questions en suspens s'agissant des procédures pénales, administratives et de faillite <sup>9</sup>

1. Procédures pénales <sup>9</sup>
2. Procédures administratives <sup>10</sup>
3. Procédures de faillite <sup>10</sup>

#### III. Réforme du mécanisme prévu par la loi « Pinto » <sup>11</sup>

- A. Mesures récentes adoptées <sup>11</sup>
- B. Mesures en cours d'adoption <sup>12</sup>
- C. Evaluation – questions en suspens <sup>12</sup>

#### IV. Conclusions <sup>13</sup>

##### I. Introduction

1. Les premiers constats de violations de l'article 6§1 par l'Italie, en raison de la durée excessive de procédures judiciaires, remontent aux années 80. A la suite d'un certain nombre de mesures de caractère général adoptées par l'Italie, le Comité des Ministres a clos la surveillance de l'exécution de ces arrêts en 1992, pour les procédures pénales, et en 1995, pour les procédures civiles (Résolutions DH(92)26 et DH(95)82 respectivement).

2. Le nombre de violations constatées par la Cour n'ayant pas diminué, le Comité des Ministres a décidé, en 1997 « de reprendre l'examen des réformes nécessaires [...] et de maintenir ces affaires sur son ordre du jour jusqu'à la mise en œuvre de ces réformes » (Résolution DH(97)336). En 2000, le Comité des Ministres a décidé de « continuer l'examen attentif de ce problème jusqu'à ce que la réforme du système judiciaire italien devienne tout à fait efficace et jusqu'à ce que le renversement de tendance au plan national soit complètement confirmé ».

## XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

3. Les mesures adoptées par les autorités italiennes depuis les années 90 et leurs évaluations successives par le Comité des Ministres ont été décrites notamment dans les notes élaborées pour la 1100e réunion (DH) (30 novembre – 2 décembre 2010) et, s'agissant plus particulièrement de la période allant de 2006 à 2008, dans le document d'information CM/Inf/DH(2008)42 du 28 novembre 2008.

4. Sur la base des mesures évaluées dans ce dernier document, le Comité des Ministres a adopté lors de sa 1051e réunion (DH) (17 – 19 mars 2009) la Résolution CM/ResDH(2009)42 (7e Résolution intérimaire adoptée dans ces groupes d'affaires). Par rapport à l'ensemble des procédures mises en cause dans ces affaires (civiles, pénales, administratives et de faillite), cette résolution présente les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures générales et recense les questions qui restaient en suspens à cette date.

5. En décembre 2010, préoccupé par l'absence d'informations suffisantes sur ces questions, le Comité des Ministres a adopté une nouvelle Résolution intérimaire (CM/ResDH(2010)224), dans laquelle il en a appelé aux autorités italiennes au plus haut niveau afin qu'elles maintiennent fermement leur engagement politique à résoudre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires, et qu'elles prennent toutes les mesures techniques et budgétaires nécessaires en ce sens. Il les a fermement invitées à engager une action interdisciplinaire impliquant les acteurs principaux de la justice, coordonnée au plus haut niveau politique, en vue d'élaborer d'urgence une stratégie efficace.

6. En 2011 et 2012, les autorités italiennes ont présenté des informations sur les mesures adoptées depuis 2009 et celles dont l'adoption était envisagée afin de remédier aux problèmes structurels que ces affaires soulevaient. S'agissant du problème de fond (voir partie II ci-dessous), la majeure partie des informations présentées par les autorités italiennes concernent des mesures visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire et à relancer l'efficacité des procédures civiles. Le 10 avril 2013, les autorités ont présenté des informations actualisées sur ces points, première étape dans l'élaboration d'un plan d'action consolidé visant l'ensemble des questions soulevées par ces groupes d'affaires. Ces informations sont présentées et évaluées respectivement dans la partie II, sections A et B du présent document.

7. Les questions en suspens, identifiées par le Comité des Ministres s'agissant des procédures pénales, administratives et de faillite, sont recensées dans la partie II, section C du présent document.

8. Enfin, les mesures adoptées et envisagées afin de réformer le recours dit « Pinto » ont également été abordées dans les communications des autorités italiennes et sont examinées dans la partie III du document.

## II. Mesures adoptées pour remédier au problème de fond

9. En octobre 2011, les autorités italiennes ont annoncé au Comité des Ministres l'élaboration par le Ministère de la Justice d'un « plan multi-stratégique » pour s'attaquer au problème de la durée excessive des procédures civiles, en réponse à la Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)224. Il est cependant à noter qu'une partie des mesures prévues par ce plan dépassent le cadre des procédures civiles et concernent le système judiciaire dans son ensemble. Elles sont donc également pertinentes dans l'évaluation des stratégies mises en œuvre à l'égard des autres types des procédures en cause dans ces groupes d'affaires.

### A. Mesures visant à améliorer l'efficacité du système judiciaire

#### 1. La spécialisation des juges

10. Les autorités considèrent que la spécialisation des juges pourrait contribuer à rationaliser le temps de travail et, de ce fait, à réduire la durée des procédures. Les autorités ont précisé que dans le système actuel, certains bureaux judiciaires<sup>1</sup> ne disposent pas de suffisamment de juges pour permettre leur spécialisation, ce qui contribue à rallonger la durée des procédures.

11. C'est dans ce contexte que s'inscrivent deux mesures importantes annoncées par les autorités au Comité des Ministres : **la réorganisation des circonscriptions judiciaires et la création de nouvelles juridictions spécialisées**.

12. La loi n° 148 du 14 septembre 2011 a délégué au Gouvernement des pouvoirs afin de procéder à la réorganisation des circonscriptions judiciaires. La mise en œuvre de cette mesure est actuellement en cours. Pour l'essentiel, elle consiste à supprimer un certain nombre de juridictions de premier degré, y compris toutes les sections détachées des tribunaux et un certain nombre de bureaux des juges de paix<sup>2</sup>, pour regrouper et concentrer les ressources.

13. Ainsi, le décret législatif n° 156 du 7 septembre 2012 a supprimé la plupart des bureaux des juges de paix et le décret législatif n° 155 du 7 septembre 2012, prévoit la suppression de 31 tribunaux et de 220 sections détachées, pour ramener le nombre total des tribunaux en Italie à 135 (cette réforme devrait s'achever courant 2013).

14. Selon les autorités, ces mesures permettront la réaffectation des ressources économiques et humaines des bureaux/sections supprimés vers les tribunaux regroupés. De ce fait, les 135 tribunaux regroupés disposeront d'un nombre suffisant de juges pour la spécialisation en procédures pénales ou civiles avec, dans les bureaux les plus grands, une spécialisation également par matière (successions, contrats, exécution forcée etc.).

15. En parallèle, en 2012, les autorités ont institué des juridictions spécialisées en matière d'entreprises (une section du tribunal est spécialisée en droit des sociétés ainsi qu'en propriété intellectuelle, et a une compétence territoriale plus étendue que le tribunal ordinaire auquel elle est attachée). Par ailleurs, les autorités sont en train d'examiner la possibilité d'instituer un tribunal pour les affaires familiales.

16. Le nombre plus réduit de juridictions spécialisées (en raison de leur compétence territoriale plus étendue) contribuera, selon les autorités, à l'unification de la pratique judiciaire dans les domaines en cause et ainsi à une baisse du contentieux, puisque les divergences de jurisprudence sont un facteur d'insécurité juridique et, de ce fait, l'une des sources de contentieux.

#### 2. Mesures organisationnelles à la charge des chefs des bureaux judiciaires

17. Le décret législatif n° 98 du 6 juillet 2011 a redéfini le rôle des présidents des bureaux judiciaires dans la gestion de l'activité judiciaire. Ceux-ci, en concertation avec les directeurs administratifs des bureaux, sont désormais tenus de préparer des plans d'action annuels pour la gestion des litiges civils, administratifs et fiscaux pendants.

18. Le plan d'action doit déterminer (i) les objectifs que le bureau judiciaire se fixe pour la réduction de la durée des procédures ; (ii) les objectifs concernant son rendement ; (iii) l'ordre de priorité du traitement des litiges pendants, défini selon des critères objectifs et homogènes.

19. Le plan d'action doit également évaluer si les objectifs fixés pour l'année précédente ont été atteints et, le cas échéant, indiquer les raisons pour lesquelles ceux-ci n'ont pas été atteints. La réalisation des objectifs sera utilisée

## XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

aussi dans l'évaluation qui doit être faite de l'activité du président du bureau judiciaire en vue de sa confirmation dans son poste.

20. Les autorités ont précisé qu'elles sont en train de collecter des documents relatifs aux plans d'action préparés pour l'année 2013 et à la réalisation des objectifs fixés pour l'année 2012, qui fourniront les premières indications sur les effets de cette mesure.

### **3. Mesures organisationnelles à la charge des juges civils**

21. Les autorités ont indiqué que les juges civils sont désormais tenus de fixer le « calendrier du procès » et, dans ce cadre, fixer le calendrier des audiences, en prenant en compte l'exigence de la durée raisonnable, ainsi qu'elle est définie par la loi (voir §81 ci-dessous).

22. Une prorogation des délais est possible uniquement pour des « motifs graves ». Le fait de ne pas respecter les délais fixés peut constituer une faute disciplinaire de la part du juge, de l'avocat<sup>1</sup> ou du conseiller technique d'office<sup>2</sup> (*consulente tecnico d'ufficio*), ainsi qu'un élément à prendre en compte dans l'évaluation de l'activité du juge et dans la décision de le nommer à des postes impliquant des fonctions managériales.

### **4. Diffusion des meilleures pratiques**

23. Encouragées par les bons résultats obtenus au niveau de certaines juridictions (Turin, Milan, Trento), les autorités ont indiqué envisager de recommander la mise en œuvre de ces pratiques par les autres bureaux. Aucune information n'a été reçue au sujet du calendrier envisagé pour la diffusion des meilleures pratiques organisationnelles à l'ensemble des juridictions du pays.

### **5. Généralisation du recours aux technologies de l'information**

24. Depuis 2008, les autorités ont progressivement mis en œuvre des mesures visant à généraliser le recours aux technologies de l'information dans la gestion de l'activité judiciaire.

25. Il ressort des informations fournies le 10 avril 2013, que la consultation par voie électronique des registres du greffe et des dossiers des affaires est à présent possible dans la totalité des tribunaux et des cours d'appel. De même, dans la totalité des tribunaux et des cours d'appel, les communications et notifications sont transmises par voie électronique, ce qui a entraîné une économie des frais de notification d'environ 20 millions d'euros.

26. Le dépôt de documents par voie électronique est possible à l'heure actuelle dans 67 des 194 tribunaux et cours d'appel (34%), mais il deviendra obligatoire à partir de juin 2014 (en application de la loi de finances pour 2013) pour l'ensemble de ces juridictions.

27. Les autorités envisagent également mettre en œuvre un projet destiné à encourager un recours plus large aux technologies de l'information par les juridictions du sud du pays.

28. Des informations spécifiques sur l'utilisation des technologies de l'information dans le cadre des procédures de faillite ont été fournies par les autorités italiennes dans le plan d'action présenté le 16 janvier 2012 dans le groupe d'affaires Luordo (DD-DH(2012)58).

### **6. Evaluation – questions en suspens**

29. *Les efforts consentis par les autorités italiennes afin d'améliorer l'efficacité du système judiciaire sont à saluer. Cela étant dit, les mesures présentées ne semblent pas pouvoir produire de résultats à court terme, d'autant plus que la mise en œuvre d'une partie des mesures annoncées (réorganisation des bureaux judiciaires, diffusion des meilleures pratiques, généralisation du recours aux technologies de l'information) n'a pas été encore achevée. Dans ces circonstances, il semble crucial que les autorités informent le Comité de leurs prévisions et attentes à cet égard ainsi que de la manière dont elles évalueront les résultats obtenus par rapport à l'impact visé et dont elles prendront, si nécessaire, les mesures supplémentaires et/ou correctives qui pourraient s'imposer.*

30. *Dans ce contexte, il est important de noter que les autorités ont organisé un suivi de l'application et de l'impact des mesures organisationnelles à la charge des présidents des bureaux judiciaires. Il serait utile que les résultats de ce suivi ainsi que leur évaluation par les autorités soient transmises au Comité des Ministres aussitôt que disponibles.*

31. *S'agissant des mesures adoptées, il convient de noter que les informations aujourd'hui disponibles, montrent qu'au niveau de certaines juridictions, des résultats positifs ont pu être obtenus en matière de gestion du contentieux<sup>3</sup>, sans qu'il fût nécessaire d'octroyer des ressources humaines et matérielles supplémentaires. La diffusion de ces exemples de bonnes pratiques, envisagée par les autorités, contribuera, à l'évidence, à asseoir l'efficacité des mesures organisationnelles que doivent adopter les chefs des bureaux judiciaires et les juges. Dès lors, il serait utile pour le Comité d'obtenir de la part des autorités des informations concrètes sur la manière dont elles vont diffuser ces bonnes pratiques à l'ensemble des bureaux judiciaires. En outre, il serait aussi important que le Comité obtienne des précisions s'agissant du contenu de ces bonnes pratiques.*

32. *Dans ce contexte, il est important de rappeler que certaines Lignes directrices SATURN pour la gestion du temps judiciaire, élaborées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (la « CEPEJ ») sont adressées spécialement aux autorités responsables de l'administration de la justice, dont les juges, et aux managers des tribunaux. A l'instar des exemples de bonnes pratiques, ces lignes directrices pourraient optimiser l'impact des mesures organisationnelles qui sont à adopter par les chefs des bureaux judiciaires et les juges. Les autorités pourraient donc encourager ces derniers à mettre en œuvre les Lignes directrices SATURN.*

### **B. Mesures visant à améliorer l'efficacité des procédures civiles**

33. Le « plan multi-stratégique » annoncé en octobre 2011 prévoit également des mesures qui visent à remédier au problème de la durée excessive des procédures civiles. Par ces mesures, les autorités ont ciblé, pour l'essentiel :

- la diminution du flux de nouvelles procédures ;
- l'accélération des procédures, à travers une simplification de la procédure civile ;
- la diminution de l'arriéré des procédures, y compris par le biais de mesures extraordinaires.

### **1. Mesures visant à réduire le flux de nouvelles procédures**

#### **a. Médiation obligatoire en matière civile et commerciale**

34. Le décret législatif n° 28 du 4 mars 2010 a consacré la médiation obligatoire en matière civile et commerciale. Pour certains types de litiges, la médiation est devenue obligatoire à partir de mars 2011 et, pour d'autres, à partir de mars 2012.

## XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

entrée en vigueur. Des informations sont en outre nécessaires sur la question de savoir si et comment les autorités suivent son impact sur la durée moyenne des procédures devant les juridictions concernées.

### 3. Mesures extraordinaires pour la réduction de l'arriéré

52. Dans le plan d'action présenté le 10 octobre 2011 dans le groupe d'affaires Ceteroni, les autorités italiennes ont précisé que dans le cadre du « plan multi-stratégique » élaboré par le Ministère de la Justice pour s'attaquer au problème de durée excessive des procédures civiles (voir le §9 ci-dessus), des mesures extraordinaires pour le traitement de l'arriéré étaient envisagées. Le contenu de ces mesures n'a pas été clairement précisé par les autorités, sauf pour ce qui est de la nomination envisagée de 600 juges honoraires auxiliaires pour liquider cet arriéré.

### 4. Données statistiques

53. Des données statistiques ont été fournies le 10 avril 2013 sur l'impact global des mesures adoptées sur la durée et l'arriéré des procédures civiles. Ces données indiquent essentiellement :

- une augmentation de la durée moyenne des procédures civiles en 2012 par rapport à 2011 au niveau des tribunaux, pour les procédures ordinaires (de 1 068 jours, à 1 139 jours) aussi bien que pour les procédures sommaires (de 284 jours à 482 jours) ; et
- une confirmation en 2011 de la tendance à la baisse, enregistrée en 2010 pour l'arriéré des procédures civiles, dont le nombre total (y compris procédures en cassation) est passé de 5 629 869 (2010) à 5 508 361, soit une diminution de plus de 120 000 procédures (2011 – données provisoires).

54. Quant à la situation en 2012, les données partielles fournies montrent qu'au 30 juin 2012, l'arriéré se chiffrait à 5 488 031. Les autorités ont indiqué qu'au 31 décembre 2012, la baisse de l'arriéré des procédures par rapport à 2011 devrait se chiffrer à environ 20 000.

55. *Evaluation* : les données fournies par les autorités sur la durée moyenne des procédures civiles sont incomplètes dans la mesure où elles ne concernent que les tribunaux. Par ailleurs, elles ne permettent pas de savoir si un suivi régulier de la situation est mené par les autorités, car elles ne concernent que les années 2011 et 2012.

56. En se fondant sur les dernières statistiques complètes disponibles sur ce point et présentées dans le document d'information CM/Inf/DH(2008)42, qui concernent la période 2001 – 2007, il est à relever que, malgré les mesures adoptées depuis la fin de cette période, la durée moyenne des procédures devant les tribunaux civils ordinaires est passée de 973 jours en 2007 (soit environ 2 années et 7 mois) à 1 139 jours en 2012 (soit environ 3 années et 1 mois). Cette augmentation est très préoccupante. Ces statistiques semblent démontrer que les mesures dont le Comité a pris acte dans sa Résolution intérimaire de 2009 (CM/ResDH(2009)42) n'ont pas produit l'effet alors escompté.

57. Il est donc primordial pour les autorités, aussi bien que pour le Comité des Ministres, de pouvoir déterminer si les mesures mises en œuvre dans le cadre du « plan multi-stratégique » pour les procédures civiles, et dont les plus récentes doivent encore produire leurs effets, sont suffisantes pour renverser durablement cette tendance.

58. Pour ce faire, la mise en place d'un mécanisme permettant un suivi détaillé au niveau national semble nécessaire. Dans le cadre de ce suivi, les autorités pourraient définir précisément l'impact attendu des mesures adoptées ainsi que la méthodologie retenue pour l'évaluation des résultats, de manière à pouvoir prendre rapidement, si nécessaire, les mesures additionnelles et/ou correctives qui pourraient s'imposer.

59. Le volume de l'arriéré des affaires civiles, chiffré à environ 5,5 millions d'affaires au 30 juin 2012, contribue, de toute évidence, à freiner les effets des mesures adoptées par les autorités pour réduire la durée des procédures. A cet égard, la réduction de l'arriéré en 2010 et 2011 mérite d'être relevée. Toutefois, les données fournies indiquent que cette réduction ne se poursuit pas à un rythme suffisamment soutenu pour permettre d'envisager l'élimination de l'arriéré dans un laps de temps raisonnable. Pour ce faire, il est important que les autorités définissent et mettent en œuvre des mesures spécifiques ciblant l'arriéré des procédures civiles, de manière à permettre que celui-ci soit ramené à un volume gérable dans un laps de temps raisonnable, en contrecarrant ainsi ses effets négatifs sur l'efficacité des autres mesures adoptées dans ce domaine. Il est donc important que le Comité puisse disposer rapidement d'informations sur ce point.

## C. Questions en suspens s'agissant des procédures pénales, administratives et de faillite

### 1. Procédures pénales

60. Le plan d'action présenté le 30 mars 2012 dans le groupe d'affaire Ceteroni (DH-DD(2012)395) indiquait qu'un projet de loi (n° 5019) visant à relancer l'efficacité du procès pénal avait été présenté à la Chambre des Députés en février 2012. Parmi les mesures envisagées figuraient la dépenalisation d'un certain nombre d'infractions mineures (qui seraient requalifiées en contraventions administratives à caractère non-pénal) et la possibilité de décider de la suspension du procès pénal avec mise à l'épreuve.

61. *Questions en suspens* : Des informations actualisées sur l'état d'avancement de l'adoption de ces mesures sont attendues. Il est à noter par ailleurs que les dernières données soumises au Comité des Ministres sur la durée moyenne des procédures pénales et l'ampleur de l'arriéré datent de 2007. Dans sa Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42, le Comité des Ministres a relevé que des modifications avaient été apportées en 2008 au Code de procédure pénale en vue d'accélérer et de rationaliser la procédure en droit pénal, tout en notant que cette réforme ne produirait des résultats qu'à moyen terme.

62. Compte tenu de ce qui précède, afin de pouvoir évaluer l'impact des mesures adoptées en 2008 et de se former une image claire de la situation actuelle, il semble nécessaire que le Comité des Ministres puisse disposer de données actualisées sur les procédures pénales, portant notamment sur :

- (i) la durée moyenne des procédures, en jours et par degré de juridiction, pour 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 ;
- (ii) le rapport entre les affaires reçues et les affaires résolues, par année et par degré de juridiction, en 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 ;
- (iii) le nombre global d'affaires pendantes à la fin de chaque année (2008 – 2012) par degré de juridiction.

63. Par ailleurs, conformément à la décision adoptée à la 1157e réunion (DH) (décembre 2012) (§5), qui vise les procédures pénales, aussi bien que les procédures civiles et de faillite, des informations supplémentaires sont nécessaires sur le suivi de l'impact des mesures déjà adoptées et le calendrier pour l'adoption des autres mesures envisagées, pour permettre au Comité de se forger une image exacte de la stratégie élaborée par les autorités pour remédier à ce problème.

## XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**2. Procédures administratives**

64. Les autorités ont présenté des informations sur les procédures administratives le 30 juillet 2012. Les autorités ont indiqué qu'une réforme législative a abouti en 2010 à l'adoption d'un nouveau Code de procédure administrative, entré en vigueur le 16 septembre 2010. Suite à cette réforme, en 2011, les juridictions administratives (Conseil d'Etat et tribunaux administratifs régionaux) ont enregistré une baisse globale de l'arriéré de 68 302 affaires.

65. Selon les autorités italiennes, si les effets de cette réforme sont freinés par la nécessité de traiter l'arriéré, la durée des procédures administratives se trouve à présent dans une meilleure situation que celle concernant les procédures civiles. Toutefois, les autorités n'ont pas chiffré l'arriéré des procédures administratives et n'ont pas encore indiqué au Comité quelles étaient leurs prévisions et attentes pour ce qui est l'impact de cette réforme et comment elles vont mesurer si l'impact obtenu correspond bien à l'impact attendu, afin de pouvoir prendre, si nécessaire, toutes les mesures additionnelles et/ou correctives qui pourraient s'imposer.

66. *Questions en suspens* : dans la décision adoptée à la 1157<sup>e</sup> réunion (DH) (décembre 2012), les Délégués ont noté avec intérêt la baisse globale de l'arriéré des procédures administratives enregistrée fin 2011 suite à l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure administrative en 2010 et ont invité les autorités à compléter ces informations avec des données statistiques actualisées sur la durée moyenne de ces procédures et avec des précisions sur la manière dont est suivi et évalué l'impact de cette réforme. Ces questions restent d'actualité.

**3. Procédures de faillite**

67. Dans la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)42, le Comité des Ministres a pris note de la réforme introduite en matière de faillite par la loi n° 80 du 14 mai 2005 et le décret législatif n° 5 du 9 janvier 2006 sur les procédures de faillite, laquelle visait, entre autres, à accélérer ce type de procédures et à simplifier les différentes étapes de la procédure.

68. Comme cette réforme ne s'appliquait qu'aux procédures introduites après son entrée en vigueur, le Comité des Ministres a relevé que les procédures pendantes avant l'entrée en vigueur de la réforme continuaient à être affectées par le problème de durée excessive.

69. Le Comité a noté à cette occasion que les données statistiques fournies par les autorités montraient qu'en valeur absolue, le nombre d'assignations en déclaration de faillite et celui des faillites avaient diminué de 40% environ en 2007 (soit après la date d'entrée en vigueur de la réforme susvisée), mais que la durée de ces procédures était restée stable (même en 2007), aux alentours d'une moyenne de 3 300 jours (à savoir neuf ans environ) pour la période 2003-2007.

70. Dans un plan d'action transmis le 16 janvier 2012 (DD-DH(2012)58), les autorités italiennes ont présenté des données statistiques montrant que, de 2008 à 2010, une diminution sensible de la durée moyenne des procédures de faillite devant les sections de faillites des tribunaux ordinaires d'Italie a été enregistrée (de 3 304 jours – environ 9 ans – en 2008 à 2 681 jours – environ 7 ans et 4 mois – en 2010).

71. Le plan d'action a présenté également les instruments informatiques mis en place et en cours d'adoption par plusieurs tribunaux pour une gestion meilleure et plus rapide des procédures pendantes, ainsi que d'autres mesures (circulaires imposant des délais aux curateurs ; cours et séminaires).

72. *Questions en suspens* : La diminution de la durée moyenne des procédures de faillite enregistrée entre 2008 et 2010 est à saluer. Afin de permettre au Comité d'évaluer si cette tendance s'est confirmée, il semble nécessaire de disposer de données actualisées sur la durée moyenne de ces procédures, en jours et par degré de juridiction, pour 2011 et 2012.

**III. Réforme du mécanisme prévu par la loi « Pinto »**

73. La loi n° 89/2001 (dite loi « Pinto ») a mis en place un recours permettant aux personnes affectées par la durée excessive des procédures judiciaires d'obtenir une indemnisation au niveau national. Toutefois, l'ampleur de ce problème en Italie a engendré un tel nombre de recours « Pinto », que celui-ci s'en est trouvé affecté, situation qui a généré un nouveau contentieux devant la Cour européenne. De nombreuses requêtes répétitives ont ainsi abouti à de nouveaux constats de violation, cette fois-ci par rapport aux procédures engagées en vertu de la loi « Pinto »<sup>3</sup>, en raison des montants insuffisants des indemnités octroyées, des retards dans le paiement de ces indemnités et, plus récemment, de la durée excessive des procédures « Pinto » (violations de l'article 6§1 et/ou de l'article 1 du Protocole n° 1).

74. S'agissant de l'insuffisance des montants accordés en vertu de cette loi, les développements de la jurisprudence nationale sont désormais conformes aux critères établis par la Cour européenne (voir sur ce point les notes élaborées pour la 1092<sup>e</sup> réunion (DH) (14 – 15 septembre 2010)).

75. Le problème des retards dans le paiement des indemnités allouées par les tribunaux nationaux dans la procédure « Pinto » et celui plus récent de durée excessive de ces procédures restent toujours d'actualité. Le Comité des Ministres a vivement encouragé les autorités à envisager une modification de la loi « Pinto » en vue de mettre en place un système de financement permettant de résoudre les problèmes de retard dans le 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 (voir les Résolutions intérimaires CM/ResDH(2009)42 et CM/ResDH(2010)224).

**A. Mesures récentes adoptées**

76. En 2012, des modifications ont été apportées à la loi Pinto par le décret-loi n° 83, adopté le 22 juin 2012, converti par la loi n° 134 du 7 août 2012.

77. Les nouvelles dispositions ont introduit une procédure écrite pour l'examen des demandes d'indemnisation introduites en vertu de cette loi. D'autres dispositions ont subordonné l'accès au recours « Pinto » au règlement définitif de la procédure principale et ont exclu ou limité l'indemnisation dans certains cas. L'article 3 §7 de la loi Pinto, prévoyant que le paiement des indemnités est effectué dans la limite des ressources disponibles, n'a pas fait l'objet de modifications. La nouvelle législation maintient le caractère purement indemnitare du recours Pinto.

78. Les nouvelles dispositions s'appliquent aux demandes d'indemnisation introduites en vertu de la loi Pinto à partir de 11 septembre 2012.

79. Par une lettre datée le 8 août 2012, le Secrétariat a fait part aux autorités d'un certain nombre de questions qui se posent au sujet de la compatibilité de quelques-unes de ces modifications avec la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne en matière d'efficacité des voies de recours et de critères d'indemnisation (DH-DD(2012) 806F). Les autorités italiennes ont répondu à cette lettre le 24 octobre 2012 (DH-DD(2012)1001F).

## XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

80. En novembre 2012, les autorités ont annoncé la modification du système de paiement des dettes « Pinto » qui, depuis août 2012, relèvent du Ministère de la Justice (à la place des cours d'appel). Le 30 octobre 2012, suite à l'allocation d'un budget de 30 millions euros à cette fin, le Ministère de la Justice a commencé à effectuer le paiement de l'arriéré de ces dettes pour la période allant de 2005 à 2008.

81. Dans leur communication du 10 avril 2013, les autorités ont souligné que les récentes modifications législatives devraient provoquer une baisse d'environ 8 000 du nombre de recours « Pinto » introduits. Selon les autorités, ceci engendrera donc une baisse de la charge de travail des cours d'appel et contribuera à raccourcir sensiblement la durée des procédures « Pinto ». Par ailleurs, les nouvelles dispositions devraient conduire à des solutions prévisibles et « fondamentalement standardisées », dans la mesure où elles fixent des seuils en-deçà desquels la procédure est réputée raisonnable<sup>9</sup> et un plancher<sup>10</sup> pour les indemnités pouvant être accordées en vertu de cette loi.

82. Des données précises sur le nombre et la durée des procédures « Pinto » examinées selon les nouvelles dispositions seront recueillies et devraient être disponibles à la fin du mois de mai 2013.

**B. Mesures en cours d'adoption**

83. Le 30 novembre 2012, les autorités ont annoncé au Comité des Ministres de nouvelles mesures visant la réforme du système de financement prévu par la loi Pinto, l'élimination de l'arriéré des paiements à effectuer en vertu de cette loi et le règlement, de manière amiable, des affaires pendantes devant la Cour européenne relevant de cette problématique.

84. Les autorités ont précisé qu'une proposition de modifier le système d'allocation budgétaire des fonds destinés aux paiements à effectuer en vertu de cette loi, visant essentiellement à lever les limites budgétaires, était à l'étude et que les solutions envisagées par le Ministère de la Justice sur ce point avaient été accueillies favorablement par le Ministère de l'Economie et des Finances.

85. Dans ce contexte, les autorités ont également annoncé :

- l'adoption, dans le cadre de la loi budgétaire pour 2013, d'une disposition qui rendrait insaisissables les fonds destinés pour les paiements effectués en vertu de la loi Pinto<sup>11</sup> ;
- l'allocation, par la même loi, d'un budget de 50 millions euros pour les paiements à effectuer en vertu de la loi « Pinto » en 2013, qui devaient être disponibles dès le début de l'année 2013 ;
- l'adoption d'un plan d'action visant le règlement amiable des affaires répétitives portées devant la Cour européenne et mettant en cause le recours « Pinto » (il est prévu de finaliser ces règlements en 2014).

86. Les autorités n'ont pas encore présenté de calendrier pour l'adoption de la réforme du système de financement prévu par la loi « Pinto » ni de confirmation de l'adoption des deux mesures prévues par la loi budgétaire pour 2013, qui devaient être adoptées avant la fin de l'année 2012.

**C. Evaluation – questions en suspens**

87. Les modifications apportées en 2012 au recours mis en place par la loi « Pinto » n'ont pas remédié à la principale défaillance que représente le mécanisme d'allocation budgétaire des fonds pour le paiement des indemnités. Les autorités ont annoncé en novembre 2012 qu'une réforme du mécanisme budgétaire prévu par cette loi était en cours. Elles n'ont cependant pas présenté de calendrier pour l'adoption de cette réforme, malgré l'urgence d'aboutir à une solution durable en la matière (la plupart des arrêts pertinents de la Cour européenne mettent en cause les retards dans le paiement des indemnités « Pinto »). Par ailleurs, deux autres mesures importantes pour le fonctionnement du mécanisme de financement, actuel et futur (l'insaisissabilité des fonds octroyés pour les paiements « Pinto » et l'allocation du budget pour les paiements à effectuer en 2013), devaient être adoptées avant la fin de l'année 2012.

88. Dans ces circonstances, il est primordial que les autorités puissent confirmer l'adoption de ces deux mesures et apporter d'urgence au Comité des informations sur le calendrier envisagé pour mener à terme la réforme du mécanisme budgétaire prévu par la loi « Pinto ».

89. Par ailleurs, s'agissant des modifications apportées en 2012 à la loi « Pinto », il convient de rappeler que dans sa décision adoptée à la 1157<sup>e</sup> réunion (décembre 2012) (DH), le Comité des Ministres a relevé avec préoccupation que celles qui subordonnent l'accès à la voie de recours prévue par cette loi au règlement définitif de la procédure principale et qui excluent de plano l'indemnisation dans les cas des procédures dont la durée est inférieure ou égale à 6 ans, pourraient soulever des questions de compatibilité avec les exigences de la Convention et la jurisprudence de la Cour en matière d'efficacité des voies de recours et de critères d'indemnisation.

90. Sur ce point, il convient de souligner que la subordination de l'accès au recours Pinto au règlement définitif de la procédure principale, engendre le risque d'une augmentation du flux d'affaires répétitives devant la Cour, dans la mesure où les parties pourront s'adresser directement à la Cour (sans avoir à épuiser le recours « Pinto ») lorsque la procédure principale est pendante et a dépassé une durée raisonnable. Un effet similaire pourrait avoir également le fait d'exclure toute possibilité de recours au niveau interne pour une durée de procédure inférieure ou égale à 6 ans (car, ainsi que l'a considéré la Cour, une durée de procédure inférieure à 6 ans peut être, au vu des circonstances de l'espèce, excessive). Ces modifications vont donc à l'encontre de l'urgence, soulignée à maintes reprises par le Comité, d'arrêter le flux d'affaires répétitives relevant de ce problème structurel devant la Cour européenne.

91. Les arguments avancés par les autorités - à savoir que les modifications en cause peuvent contribuer à limiter le nombre de recours « Pinto » et, de ce fait, leur durée, et qu'elles peuvent mener à l'uniformisation de la jurisprudence en la matière - ne répondent pas à ces préoccupations, qui restent donc d'actualité.

92. Enfin, vu que d'autres modifications apportées à la loi « Pinto » en 2012 ont simplifié la procédure d'examen de ces recours, il serait utile de disposer des premiers résultats sur la durée moyenne des procédures introduites en vertu des nouvelles dispositions que les autorités se proposent de recueillir avant le mois de mai 2013.

**IV. Conclusions**

93. Pour ce qui est du problème de fond de la durée excessive des procédures judiciaires, l'évaluation présentée dans ce document montre qu'un certain nombre de questions restent à clarifier par les autorités afin de permettre au Comité d'acquiescer une image exacte du contenu et de l'impact qu'ont eu jusqu'à présent les stratégies mises en œuvre par les autorités, pour chaque type de procédure en cause, pour mettre fin à ce grave problème structurel.

## XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

94. La question essentielle qui se pose à ce stade est de savoir si, face à l'ampleur du problème et vu les causes qui l'ont engendré, les mesures que ces stratégies prévoient sont capables d'aboutir à une solution durable de ce problème, aussi rapidement que possible.

95. Pour répondre à cette question, il semble nécessaire que les autorités déterminent quels sont les résultats escomptés de ces stratégies sur la durée des procédures et comment et à quelle(s) échéance(s) elles vont mesurer si l'impact obtenu correspond bien à l'impact attendu.

96. Le Conseil de l'Europe, à travers notamment la CEPEJ, peut apporter aux autorités italiennes une solide expertise non seulement pour évaluer l'efficacité de principe des stratégies élaborées pour l'ensemble de ces procédures, mais également pour optimiser les résultats attendus des mesures mises en œuvre dans ce cadre et, le cas échéant, pour définir les mesures additionnelles et/ou correctives qui pourraient se révéler nécessaires afin que les autorités puissent régler de manière durable le problème de la durée excessive des procédures judiciaires. Il conviendrait donc d'encourager les autorités italiennes de tirer bénéfice de cette expertise.

97. S'agissant du **recours mis en place par la loi « Pinto »**, la principale faiblesse continue d'être le système de financement des paiements à effectuer en vertu de cette loi. L'évaluation ne peut que souligner l'urgence de mener à terme la réforme de ce système qui a été annoncée par les autorités au *Comité des Ministres* en novembre 2012.

98. Pour la suite du processus d'exécution des arrêts relevant de ces problématiques, les autorités italiennes devraient être encouragées à **prendre en compte les observations** formulées sur les aspects qui précèdent ainsi que sur les autres questions examinées dans le présent memorandum lors de l'**élaboration du plan d'action consolidé** qu'elles soumettront au Comité des Ministres, en réponse à la décision adoptée lors de l'examen de ces groupes d'affaires à la 1157<sup>e</sup> réunion (décembre 2012) (DH).

<sup>1</sup> Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Il a été déclassifié lors de la 1172<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (juin 2013) (DH) (voir CM/Del/Dec(2013)1172 Décisions adoptées lors de la réunion).

<sup>2</sup> Il ressort des communications soumises par les autorités que le terme de « bureau judiciaire » désigne une unité d'organisation judiciaire en Italie. Selon le cas, ce terme peut désigner un tribunal, une cour d'appel, un bureau d'un juge de paix ou bien les parquets.

<sup>3</sup> Il ressort des informations préliminaires fournies par les autorités, en décembre 2012, en langue italienne, que le nombre de bureaux des Juges de paix a été ramené de 846 à 179.

<sup>4</sup> En cas de manquement au devoir d'intégrité et de probité par des avocats, les juges peuvent saisir l'organe disciplinaire de l'Ordre des avocats (art. 88 du Code de procédure civile).

<sup>5</sup> Les conseillers techniques d'office sont des auxiliaires de justice ayant une expertise technique dans un domaine particulier, désignés par les juges afin de les assister au cours du procès sur les questions relevant de leur domaine d'expertise (art. 61 du Code de procédure civile). Ils accomplissent les tâches assignées par les juges et fournissent, en audience publique ou en chambre du conseil, les précisions requises par les juges (art. 62 du Code de procédure civile).

<sup>6</sup> Voir sur ce point le §23 de ce memorandum, les §§36 – 37 du document d'information CM/Inf/DH(2008)42 ainsi que le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suite à sa visite en Italie du 3 au 6 juillet 2012 (document CommDH(2012)26 du 18 septembre 2012).

<sup>7</sup> Pour comparaison, en 2011/2012, la durée des procédures ordinaires a atteint 1 139 jours (un peu plus de 3 ans).

<sup>8</sup> Aspects examinés dans le cadre du groupe Mostacciolo et Gaglione et autres. Dans l'affaire *Belperio et Ciarmoli* (arrêt du 21/03/2010), la Cour européenne a retenu notamment que le contentieux pendait devant elle concernant la durée des recours « Pinto » peut indiquer l'existence d'un problème général dans le fonctionnement de celui-ci (§54) (violations de l'article 6§1).

<sup>9</sup> A titre d'exemple, la durée d'une procédure est réputée raisonnable si elle ne dépasse pas les trois ans en première instance, deux ans en deuxième instance, trois ans pour l'exécution forcée et six ans pour les procédures de faillite. En tout état de cause, le délai raisonnable est considéré respecté si la procédure est terminée de manière irrévocable dans un délai n'excédant pas six ans.

<sup>10</sup> L'indemnité accordée pour chaque année, ou fraction d'année supérieure à six mois, de dépassement du délai correspondant à la durée raisonnable du procès ne peut pas être inférieure à 500 euros ni supérieure à 1 500 euros.

<sup>11</sup> Selon la réglementation en vigueur à ce moment-là, les fonds alloués aux cours d'appel pour ces paiements pouvaient être saisis pour le paiement d'autres dettes ; une disposition du projet de loi budgétaire pour 2013 prévoyait que ces fonds ne pourront plus faire l'objet de l'exécution forcée

PAGINA BIANCA

### **3. Elenco principali piani e bilanci d'azione**

- 3.1 Piano d'azione sentenza *Agrati c.Italia*
- 3.2 Piano d'azione sentenze *Arras e Centro Europa 7 c.Italia*
- 3.3 Piano d'azione sovraffollamento carceri – *Sentenza Sulejmanovic c.Italia*
- 3.4 Piano d'azione sentenza *Hirsi c.Italia* e progetto di decisione per la chiusura del caso
- 3.5 Piano d'azione sentenza *Scoppola c.Italia* (n. 50550/06)
- 3.6 Bilancio d'azione sentenza *Sud Fondi s.r.l. e altri c.Italia*
- 3.7 Piano d'azione sentenze *Ceteroni e Gruppo Mostacciuolo c.Italia*

PAGINA BIANCA

### 3.1 Piano d'azione sentenza *Agrati c. Italia*

#### SECRETARIAT GENERAL

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRES



Contact: Abel Campos  
Tel: 03 88 41 26 48

Date: 12/03/2013

DH-DD(2013)267

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1172 DH meeting (4-6 June 2013)

Item reference: Action plan

Communication from Italy concerning the case of Agrati and others against Italy (Application No. 43549/08) (**french only**).

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1172 réunion DH (4-6 juin 2013)

Référence du point : Plan d'action (07/02/2013)

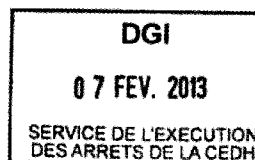
Communication de l'Italie relative à l'affaire Agrati et autres contre Italie (requête n° 43549/08)

---

DH-DD(2013)267 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo



### Agrati et autres contre Italie

(Requêtes n<sup>os</sup> 43549/08, 6107/09 et 5087/09)

Arrêt sur le fond du 7 juin 2011  
Définitif le 28 novembre 2011

#### Plan d'action

**Description de l'affaire :** la Cour a estimé que l'ainsi dite interprétation authentique (*interpretazione autentica*) de l'article 8 de la loi n° 124 de 1999, disposée par la loi n° 266/2005 (loi budgétaire pour 2006), en raison de son effet rétroactif sur les litiges en cours, concernant l'ancienneté au travail du personnel technique et auxiliaire (ATA) des établissements scolaires italiens, transféré des collectivités locales au Ministère de l'Education, avec son effet défavorable à l'égard des requérants, n'étant pas justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général, constituait une violation de l'article 6) de la Convention. La Cour a aussi estimé que cette intervention de loi rétroactive constituait de même une atteinte disproportionnée au droit des requérants au respect de leurs biens en violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

#### Mesures individuelles

La Cour n'a pas alloué un montant aux requérants, mais elle a réservé la question de l'application de l'article 41.

Par arrêt successif du **8 novembre 2012**, elle a établi le montant de la satisfaction équitable (dommage matériel), constitué par la différence entre la rétribution, effectivement perçue par les requérants jusqu'au 31 décembre 2011, et celle qu'ils auraient perçue en l'absence de l'intervention législative litigieuse, ainsi que les frais des procédures internes. En outre, elle a estimé que le constat de violation, auquel elle était parvenue dans l'arrêt au principal, constitue en soi une satisfaction équitable du préjudice moral des requérants.

La mise en œuvre des mesures individuelles dépend donc du deuxième arrêt du 8 novembre 2012 qui n'est pas encore exécutif.

#### Mesures générales

L'arrêt a été diffusé le plus largement possible sur les sites internet, a été traduit en italien et a fait l'objet de débats dans les milieux académiques et de formation judiciaire.

## XVII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DH-DD(2013)267 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Peu après l'arrêt de la Cour du 7 juin 2011, la Cour de Justice de l'Union Européenne, s'est prononcée (le 6 septembre 2011) dans l'affaire C-108/2010 *Ivana Scattolon contre Ministero dell'Istruzione*, qui concernait également le transfert du personnel ATA des collectivités locales au Ministère de l'Éducation, en ce sens que, *la reprise, par une autorité publique d'un État membre, du personnel employé par une autre autorité publique et chargé de la fourniture, à des écoles, de services auxiliaires comprenant notamment des tâches de maintenance et d'assistance administrative, constitue un transfert d'entreprise relevant de la directive 77/187/CEE du Conseil, du 14 février 1977, et, par conséquent, que, lorsqu'un transfert au sens de la directive 77/187 conduit à l'application immédiate, aux travailleurs transférés, de la convention collective en vigueur auprès du cessionnaire et que les conditions de rémunération prévues par cette convention sont notamment liées à l'ancienneté, l'article 3 de cette directive s'oppose à ce que les travailleurs transférés subissent, par rapport à leur situation immédiatement antérieure au transfert, une régression salariale substantielle en raison du fait que leur ancienneté acquise auprès du cédant, équivalente à celle acquise par des travailleurs au service du cessionnaire, n'est pas prise en compte lors de la détermination de leur position salariale de départ auprès de ce dernier. Il appartient à la juridiction de renvoi d'examiner s'il y a eu, lors du transfert en cause au principal, une telle régression salariale.*

Les juridictions internes se sont conformées aux principes découlant des arrêts des deux Cours européennes et notamment de la Cour de Strasbourg (cf. arrêt de la Cour de Cassation n. 10034 du 19 juin 2012 ; jugement du Tribunal de Trévise, déposé au Greffe le 13 janvier 2012).

Ainsi, les juges sont revenus à leur interprétation majoritaire de l'article 8 de la loi n° 124 de 1999, **telle qu'elle était avant l'intervention de l'ainsi dite interprétation authentique disposée par la loi n° 266/2005** qui, selon la Cour, avait réalisé une ingérence injustifiée dans les procédures judiciaires en cours.

Il ressort que la jurisprudence interne a rétabli son interprétation majoritaire de l'article 8 de la loi n° 124 de 1999, par le biais de la non application de la disposition d'*interpretazione autentica* disposée par la loi n° 266/2005.

**Cette tendance jurisprudentielle, qui a été rétablie, est en mesure d'effacer les effets défavorables pour le personnel ATA découlant aussi bien de la violation de l'art. 6 de la Convention que de l'article 1 Protocole 1.**

La Cour Constitutionnelle italienne qui, par un arrêt du 26 novembre 2009 (n° 311), sur la base d'antécédents plus anciens de la Cour *Forrer-Niedenthal c. Allemagne*, n° 47316/99, 20 février 2003, *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society et Yorkshire Building Society c. Royaume-Uni*, 23 octobre 1997, *Recueil des arrêts et décisions 1997-VII* ; *OGIS-Institut Stanislas, OGEC Saint-Pie X et Blanche de Castille et autres c. France*, n°s 42219/98 et 54563/00, 27 mai 2004) avait considéré non contraire à l'article 6 de la Convention cette intervention rétroactive du législateur national - en tant que justifiée par la nécessité d'harmoniser le système de rétribution du personnel ATA et de remédier à la faille technique de la loi originale - est devenue plus stricte. Cette plus forte sévérité ressort dans le fait que la Cour Constitutionnelle par son arrêt **n. 78 de 2012**, évoquant l'arrêt *Agrati et autres* et l'arrêt *Maggio et autres contre Italie* (du 31 mai 2011) et d'autres, a annulé une disposition d'une loi d'interprétation authentique, concernant le commencement de la

DH-DD(2013)267 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

prescription sur l'anatocisme, à cause de son effet rétroactif sur les procédures judiciaires en cours.

### **Conclusion**

A la lumière de ce qui précède, les autorités estiment qu'aucune autre mesure générale n'est nécessaire pour l'exécution de cet arrêt.

Pour ce qui est des mesures individuelles, les autorités soumettront leur évaluation de la question, une fois l'arrêt de la Cour européenne sur la satisfaction équitable devenu définitif.

**3.2 Piano d'azione sentenze Arras e Centro Europa 7 c.Italia****SECRETARIAT GENERAL**SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS  
SECRETARIAT DU COMITE DES MINISTRESContact: Abel Campos  
Tel: 03 88 41 26 48

Date: 22/02/2013

**DH-DD(2013)186**

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: 1164 DH meeting (5-7 March 2013)  
Item reference: Action planCommunication from Italy concerning the case of Arras and others against Italy (Application No. 17972/07)  
**(French only).**

\*\*\*\*\*

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : 1164 réunion DH (5-7 mars 2013)  
Référence du point : Plan d'action (18/02/13)

Communication de l'Italie relative à l'affaire Arras et autres contre Italie (requête n° 17972/07).

DH-DD(2013)186 : distributed at the request of Italy / distribué à la demande de l'Italie.  
Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers. / Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.



Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa  
Ufficio dell'Agente del Governo davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo

Arras et autres contre Italie

(Requête n. 17972/07)

Arrêt du 14 février 2012  
Définitif le 14 mai 2012

#### Plan d'action

**Description de l'affaire :** La Cour a estimé qu'il y avait eu violation du droit des requérants - anciens employés du *Banco di Napoli* - à un procès équitable, au sens de l'article 6§1 de la Convention, en raison de l'application rétroactive de la loi n° 243/2004 à des litiges en cours entre les requérants et leur ancien employeur, qui retirait, avec effet rétroactif à partir de 1992, le bénéfice d'un mécanisme de péréquation plus avantageux que celui du système général obligatoire de sécurité sociale pour les retraités. Par contre, la Cour a déclaré irrecevables les griefs tirés de l'article 14 de la Convention et de l'art. 1 du Protocole n° 1.

#### **Mesures individuelles**

La Cour européenne a octroyé aux requérants une satisfaction équitable tous préjudices confondus, en prenant en compte la perte de chance subie en raison du fait qu'ils n'avaient pas pu jouir des garanties prévues par l'article 6 et le préjudice moral en découlant. S'agissant plus particulièrement de la demande des requérants de réparation du préjudice matériel représentant l'équivalent des montants qu'ils auraient perçus, selon leurs calculs, si la loi n° 243/2004 n'avait pas été appliquée dans leur cas, la Cour a dit ne pas pouvoir spéculer sur l'issue de la procédure dans une telle éventualité (voir §88 de l'arrêt).

La satisfaction équitable accordée aux requérants a été payée le 13/08/2012 pour un montant total de 74.409,53 €.

Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas d'autres mesures à prendre sur le plan individuel.

#### **Mesures générales**

##### **a) Considérations préliminaires**

L'arrêt de la Cour européenne dans la présente affaire ne critique pas le changement de régime des pensions applicable aux anciens employés du *Banco di Napoli*, dans lequel la Cour reconnaît à l'Etat une large marge d'appréciation, mais les modalités d'intervention par une loi d'application rétroactive (loi « d'interprétation authentique »), qui a influencé les procédures judiciaires en cours.

La Cour européenne a retenu, sous l'angle de l'article 6, que l'adoption de la loi n° 243/2004 a en fait réglé le fond des litiges pendants et que son application par les tribunaux a rendu vaine la continuation des procédures par un group entier de personnes qui se trouvaient dans la situation des requérants. Rappelant que seulement des raisons impérieuses d'ordre général peuvent justifier une intervention législative dans les litiges en cours, la Cour a jugé que l'objectif d'harmoniser le système de pensions, poursuivi par le législateur en l'espèce, n'était pas suffisamment convaincant pour justifier l'application de la loi en question à des litiges en cours entre des particuliers (§49).

