



Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DE LA COUR (septième chambre)

7 septembre 2017*

« Renvoi préjudiciel – Article 47, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Mise en œuvre du droit de l’Union – Lien de rattachement suffisant – Absence – Incompétence de la Cour »

Dans les affaires jointes C-177/17 et C-178/17,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduites par le Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional pour le Piémont, Italie), par deux décisions du 11 janvier 2017, parvenues à la Cour le 5 avril 2017, dans les procédures

Demarchi Gino Sas (C-177/17),

Graziano Garavaldi (C-178/17)

contre

Ministero della Giustizia,

LA COUR (septième chambre),

composée de M^{me} A. Prechal, président de chambre, MM. A. Rosas (rapporteur) et E. Jarašiūnas, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. A. Calot Escobar,

Ordonnance

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l’interprétation de l’article 47, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la « Charte »), lu à la lumière des articles 67, 81 et 82 TFUE.
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant, respectivement, Demarchi Gino Sas et M. Graziano Garavaldi au Ministero della Giustizia (ministère de la Justice, Italie) au sujet du paiement des sommes dues par ce dernier, à titre de réparation équitable, en raison de la durée excessive de procédures judiciaires.

* Langue de procédure : l’italien.

Le droit italien

- 3 Il ressort des décisions de renvoi qu'aux termes de la legge n. 89 – Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile (loi n° 89, relative au droit à une réparation équitable en cas de violation de la durée raisonnable d'une procédure judiciaire et à la modification de l'article 375 du code de procédure civile), du 24 mars 2001 (GURI n° 78, du 3 avril 2001, ci-après la « loi n° 89/2001 »), la partie qui a subi un préjudice patrimonial ou extrapatrimonial, en raison de la durée déraisonnable du procès, a droit à une « réparation équitable », dans les conditions et dans la mesure fixées par cette loi.
- 4 L'article 3, de ladite loi prévoit que la demande de réparation doit être introduite devant le président de la Corte d'appello (cour d'appel, Italie) dans le ressort de laquelle se trouve la juridiction de première instance devant laquelle s'est déroulée la procédure dont la durée est considérée comme étant excessive.
- 5 La legge n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (loi n° 208, portant dispositions pour la formation du budget annuel et pluriannuel de l'État), du 28 décembre 2015 (supplément ordinaire à la GURI n° 302, du 30 décembre 2015), a modifié la loi n° 89/2001. En particulier, il a été inséré dans cette loi un article 5 sexies qui se lit comme suit :

« 1. Afin de recevoir le paiement des sommes liquidées en vertu de la présente loi, le créancier adresse à l'administration débitrice une déclaration [...] attestant du non-recouvrement des sommes dues au même titre, de l'exercice d'actions judiciaires pour la même créance, du montant des sommes que l'administration reste tenue de verser, de la modalité de recouvrement choisie en application du paragraphe 9 du présent article, et transmet les justificatifs nécessaires en vertu des décrets visés au paragraphe 3.

2. La déclaration visée au paragraphe 1 est valable pendant un semestre et doit être renouvelée à la demande de l'administration publique.

3. Les modèles de déclaration et les justificatifs à transmettre à l'administration débitrice en vertu du paragraphe 1 précité sont approuvés par des arrêtés du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère de la Justice, à adopter au plus tard le 30 octobre 2016. Les administrations publient sur leurs sites institutionnels les formulaires visés à la phrase précédente.

4. En cas de défaut de transmission ou de transmission incomplète ou irrégulière de la déclaration ou des justificatifs visés aux paragraphes précédents, l'ordre de paiement ne peut être émis.

5. L'administration effectue le paiement dans les six mois à partir de la date où les obligations visées aux paragraphes précédents sont intégralement remplies. Ce délai ne commence pas à courir en cas de défaut de transmission, ou de transmission incomplète ou irrégulière de la déclaration ou des justificatifs visés aux paragraphes précédents.

[...]

7. Avant l'expiration du délai visé au paragraphe 5, les créanciers ne peuvent pas procéder à l'exécution forcée, à la notification du commandement de payer ni introduire une procédure relative à la demande d'exécution de la décision.

[...] »

Les litiges au principal et la question préjudicielle

- 6 Demarchi Gino Sas et M. Garavaldi ont participé, en qualité de créanciers, à deux procédures de faillite distinctes, qui se sont déroulées, respectivement, devant le Tribunale di Genova (tribunal de Gênes, Italie) et le Tribunale di La Spezia (tribunal de La Spezia, Italie).
- 7 Lesdites procédures ayant eu une durée excessivement longue, les requérants au principal ont introduit, devant la Corte d'appello di Torino (cour d'appel de Turin, Italie), un recours visant à obtenir, sur le fondement de la loi n° 89/2001, la réparation du préjudice subi.
- 8 Par deux décisions, la Corte d'appello di Torino (cour d'appel de Turin) a reconnu le droit des requérants au principal à une réparation équitable, en raison de la durée excessive des procédures juridictionnelles auxquelles ils avaient participé, et a condamné le ministère de la Justice à payer les montants qu'elle a fixés.
- 9 Après avoir attendu, en vain, le paiement spontané, par l'administration concernée, desdits montants, les requérants au principal ont introduit, devant le Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional pour le Piémont, Italie), le recours régi par les articles 112 et suivants du decreto legislativo n. 104 – Codice del processo amministrativo (décret législatif n° 104, portant code de procédure administrative), du 2 juillet 2010 (supplément ordinaire à la GURI n° 156, du 7 juillet 2010), visant à obtenir du juge administratif l'exécution des obligations qu'un jugement passé en force de chose jugée a mis à la charge d'une administration publique.
- 10 Il ressort des décisions de renvoi que, tout en ayant formé ces recours après l'entrée en vigueur de l'article 5 sexies de la loi n° 89/2001, les requérants au principal n'ont pas satisfait, au préalable, aux obligations prévues au paragraphe 1 de cet article et que, pour cette raison, la juridiction de renvoi devrait déclarer leurs recours irrecevables.
- 11 En effet, cette juridiction expose que l'article 5 sexies de la loi n° 89/2001 doit être interprété en ce sens que le créancier de la réparation équitable ne peut entreprendre aucune action judiciaire destinée à recouvrer cette indemnité s'il n'a pas accompli, au préalable, toutes les formalités prévues au paragraphe 1 de cet article et si un délai de six mois au minimum ne s'est pas écoulé à partir de la date où ces formalités ont été accomplies.
- 12 À cet égard, ladite juridiction relève que la disposition en cause, d'une part, met à la charge du créancier de la réparation équitable une série d'obligations, dont, notamment, celle d'effectuer une déclaration au contenu complexe, qui constituent une condition impérative pour l'obtention du paiement de l'indemnité qui a été fixée, et, d'autre part, allonge de manière significative le délai dans lequel l'État doit émettre le mandat de paiement.
- 13 Enfin, la juridiction de renvoi fait valoir que l'article 5 sexies de la loi n° 89/2001 prive le créancier de la faculté d'invoquer, par la suite, la réparation équitable du préjudice qu'il aurait subi en raison du retard apporté au paiement de l'indemnité due.
- 14 Cette juridiction s'interroge, dès lors, sur le point de savoir si l'article 5 sexies de la loi n° 89/2001 porte atteinte aux droits consacrés à l'article 47, paragraphe 2, de la Charte, lu en combinaison avec les articles 67, 81 et 82 TFUE.

- 15 Dans ces conditions, le Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional pour le Piémont) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour, dans chacune des affaires au principal, la question préjudicielle suivante :

« Le principe selon lequel toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable par un tribunal impartial, consacré à l'article 47, deuxième alinéa, de la [Charte] et à l'article 6, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, principe repris par le droit de l'Union à l'article 6, paragraphe 3, TUE, lu en combinaison avec le principe figurant à l'article 67 TFUE, selon lequel l'Union européenne constitue un espace commun de justice dans le respect des droits fondamentaux, et avec le principe découlant des articles 81 et 82 TFUE, selon lequel l'Union, dans les matières de droit civil et pénal ayant une incidence transfrontière, développe une coopération judiciaire fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires, s'oppose-t-il à une réglementation nationale, telle que la réglementation italienne figurant à l'article 5 sexies de la loi n° 89/2001, qui impose aux personnes ayant déjà été reconnues créancières, à l'égard de l'État italien, de sommes dues à titre de "réparation équitable" en raison d'une durée déraisonnable de procédures juridictionnelles, d'accomplir une série d'obligations afin d'en obtenir le paiement, ainsi que d'attendre l'écoulement du délai indiqué à l'article 5 sexies, paragraphe 5, de la loi n° 89/2001 précité, sans pouvoir entreprendre entre-temps aucune action en justice de mise à exécution et sans pouvoir ensuite réclamer la réparation du préjudice causé par le retard de paiement, et ce même dans les cas où la "réparation équitable" aurait été reconnue en raison de la durée déraisonnable d'une procédure civile avec des implications transfrontières ou, en tout état de cause, dans une matière relevant des compétences de l'Union et/ou dans une matière pour laquelle l'Union prévoit la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires ? »

Sur la compétence de la Cour

- 16 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si le principe consacré à l'article 47, paragraphe 2, de la Charte, lu en combinaison avec les articles 67, 81 et 82 TFUE, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui exige des personnes ayant subi un préjudice en raison de la durée excessive d'une procédure judiciaire concernant une matière relevant du domaine de la coopération judiciaire qu'elles effectuent une série d'opérations complexes de nature administrative afin d'obtenir le paiement de la réparation équitable que l'État a été condamné à leur verser, sans qu'elles puissent entreprendre, entre-temps, une action en justice à fin d'exécution et réclamer, par la suite, la réparation du préjudice causé par le retard apporté audit paiement.
- 17 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. L'article 6, paragraphe 1, TUE, de même que l'article 51, paragraphe 2, de la Charte, précise que les dispositions de cette dernière n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités (voir ordonnances du 14 avril 2016, Târșia, C-328/15, non publiée, EU:C:2016:273, point 23 et jurisprudence citée, ainsi que du 10 novembre 2016, Pardue, C-321/16, non publiée, EU:C:2016:871, point 18).
- 18 En effet, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique de l'Union ont vocation à être appliqués dans toutes les situations régies par le droit de l'Union, mais non en dehors de telles situations. C'est dans cette mesure que la Cour a rappelé qu'elle ne peut apprécier, au regard de la Charte, une réglementation nationale qui ne se situe pas dans le cadre du droit de l'Union (arrêts du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, point 19 et jurisprudence citée; du 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, point 21, ainsi que du 8 décembre 2016, Eurosaneamientos e.a., C-532/15 et C-538/15, EU:C:2016:932, point 52).

- 19 Il importe également de rappeler que la notion de « mise en œuvre du droit de l'Union », au sens de l'article 51 de la Charte, impose l'existence d'un lien de rattachement d'un certain degré, dépassant le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre (arrêt du 6 octobre 2016, Paoletti e.a., C-218/15, EU:C:2016:748, point 14 ainsi que jurisprudence citée).
- 20 Pour déterminer si une réglementation nationale relève de la mise en œuvre du droit de l'Union, au sens de l'article 51 de la Charte, il y a lieu de vérifier, parmi d'autres éléments, si elle a pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union, le caractère de cette réglementation et si celle-ci ne poursuit pas des objectifs autres que ceux couverts par le droit de l'Union, même si elle est susceptible d'affecter indirectement ce dernier, ainsi que s'il existe une réglementation du droit de l'Union spécifique en la matière ou susceptible de l'affecter (arrêts du 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, point 25 et jurisprudence citée, ainsi que du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, point 37).
- 21 Notamment, la Cour a conclu à l'inapplicabilité des droits fondamentaux de l'Union par rapport à une réglementation nationale, en raison du fait que les dispositions de l'Union dans le domaine concerné n'imposaient aucune obligation aux États membres à l'égard de la situation en cause au principal (arrêt du 6 mars 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, point 26 et jurisprudence citée).
- 22 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort des décisions de renvoi, la disposition nationale en cause au principal concerne la procédure de recouvrement des sommes dues par l'État, à titre de réparation équitable, en raison de la durée excessive d'une procédure judiciaire, prévue à l'article 5 sexies de la loi n° 89/2001.
- 23 La juridiction de renvoi expose que, bien que la loi n° 89/2001 ne puisse être considérée comme une mesure prise en application des articles 81 et 82 TFUE, ni en vertu d'un règlement ou d'une directive spécifique, elle garantit, en poursuivant l'objectif de maîtriser la durée de toute procédure juridictionnelle, le bon fonctionnement de l'espace de justice de l'Union, en évitant de réduire à néant, par la durée déraisonnable des procédures juridictionnelles, l'utilité de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice sur laquelle se fonde la coopération judiciaire en matière civile et pénale.
- 24 Cette juridiction souligne également que, dans les affaires au principal, les procédures dont la durée excessive a conduit à la condamnation de l'État sont des procédures de faillite, qui relèvent donc d'un domaine dans lequel l'Union a déjà exercé sa compétence en adoptant plusieurs actes, au nombre desquels figure, notamment, le règlement (UE) 2015/848 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relatif aux procédures d'insolvabilité (JO 2015, L 141, p. 19).
- 25 Toutefois, il y a lieu de relever que, d'une part, les dispositions du traité FUE visées par la juridiction de renvoi n'imposent pas aux États membres d'obligations spécifiques en ce qui concerne le recouvrement des sommes dues par l'État, à titre de réparation équitable, en raison de la durée excessive d'une procédure judiciaire et que, en l'état actuel, le droit de l'Union ne comporte aucune réglementation spécifique en la matière.
- 26 Partant, force est de constater qu'il n'existe, en l'occurrence, aucun élément permettant de considérer que la loi n° 89/2001, qui a un caractère général, avait pour but de mettre en œuvre une disposition du droit de l'Union faisant partie du domaine de la coopération judiciaire et que, même si cette loi est susceptible d'affecter indirectement le fonctionnement de l'espace de justice au sein de l'Union, elle poursuit des objectifs autres que ceux couverts par les dispositions citées dans les décisions de renvoi.
- 27 D'autre part, il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que les procédures de faillite en cause au principal relevaient du champ d'application du règlement 2015/848, qui définit un cadre juridique pour les procédures d'insolvabilité transfrontalières en régissant, notamment, les questions liées à la compétence juridictionnelle, à la reconnaissance des procédures d'insolvabilité et à la loi applicable.

- 28 Il en résulte qu'aucun élément ne permet de considérer que le litige au principal concerne l'interprétation ou l'application d'une règle du droit de l'Union autre que celle figurant dans la Charte. Or, lorsqu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions de la Charte éventuellement invoquées ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (ordonnance du 18 février 2016, Ripanu, C-407/15, non publiée, EU:C:2016:167, point 22 et jurisprudence citée).
- 29 Dans ces conditions, il y a lieu de constater, sur le fondement de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, que cette dernière est manifestement incompétente pour répondre à la question posée à titre préjudiciel par le Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional pour le Piémont).

Sur les dépens

- 30 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) ordonne :

La Cour de justice de l'Union européenne est manifestement incompétente pour répondre à la question posée à titre préjudiciel par le Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (tribunal administratif régional pour le Piémont, Italie), par décisions du 11 janvier 2017.

Signatures