



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

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE COOPERATIVA LA LAURENTINA c. ITALIE

(Requête n° 23529/94)

ARRÊT

STRASBOURG

2 août 2001

DÉFINITIF

27/03/2002

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

En l'affaire Cooperativa La Laurentina c. Italie,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. A.B. BAKA, *président*,

G. BONELLO,

M^{me} V. STRÁZNICKÁ,

MM. P. LORENZEN,

M. FISCHBACH,

A. KOVLER,

V. ZAGREBELSKY, *juges*,

et de M. E. FRIBERGH, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 15 janvier 1997 et 10 juillet 2001,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 23529/94) dirigée contre la République italienne et dont une société coopérative à responsabilité limitée de droit italien, la société Cooperativa La Laurentina (« la requérante »), avait saisi la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 31 mai 1993 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^e M. De Stefano, avocat au barreau de Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. U. Leanza, et par son coagent, M. V. Esposito.

3. La requérante alléguait en particulier une atteinte à son droit au respect de ses biens au motif qu'il lui avait été impossible d'obtenir un permis de construire sur son terrain.

4. La Commission a déclaré la requête en partie irrecevable le 6 septembre 1995 et en partie recevable le 15 mai 1996.

5. Une audience sur le fond s'est déroulée en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 15 janvier 1997.

6. Faute d'avoir pu terminer l'examen de la requête avant le 1^{er} novembre 1999, la Commission l'a déférée à la Cour à cette date, conformément à l'article 5 § 3, seconde phrase, du Protocole n° 11 à la Convention.

7. La requête a été attribuée à la deuxième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

8. La requérante est une société coopérative à responsabilité limitée, constituée à Rome en 1955 selon le droit italien. Elle a pour objet social de construire des logements pour ses associés. En 1960, la requérante acheta un terrain d'environ 2 000 mètres carrés, situé dans la ville de Rome (inscrit au cadastre, feuille 852, parcelles 58, 336 et 317), sur lequel existait un petit immeuble comprenant cinq logements, toujours en location.

9. A l'époque, le terrain de la requérante était constructible, conformément à l'ancien plan d'urbanisme de Rome (loi n° 1433 de 1940).

10. Les 21 septembre 1960 et 4 décembre 1961, la requérante présenta à la municipalité de Rome deux projets de construction d'un immeuble élaboré conformément au plan d'urbanisme en vigueur à l'époque et demanda le permis de construire correspondant.

11. Le 21 mai 1962, la municipalité exprima un avis favorable au deuxième projet de construction sous réserve que la taille de l'immeuble fût réduite.

12. Le 26 novembre 1962, la requérante présenta le projet modifié selon les indications de la municipalité et réitéra sa demande de permis de construire.

13. Le 17 décembre 1963, la municipalité de Rome ne s'étant pas prononcée sur sa demande de permis de construire, la requérante introduisit un recours devant le Conseil d'Etat.

14. Entre-temps, le 18 décembre 1962, la municipalité de Rome avait délibéré en vue de l'adoption d'un nouveau plan général d'urbanisme. Dans ce nouveau plan, le terrain de la requérante était classé dans la zone I/2, et était donc toujours constructible mais dans les limites plus rigoureuses fixées par les normes techniques d'exécution du plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*, ci-dessous PRG).

15. Par une ordonnance du 12 mai 1965, la municipalité de Rome informa la requérante que toute décision sur le permis de construire avait été suspendue, cette suspension constituant une mesure de sauvegarde au sens de la loi n° 1902 de 1952.

16. La requérante introduisit un recours contre cette ordonnance devant le Conseil d'Etat, alléguant que le nouveau plan général d'urbanisme ne s'appliquait pas à son terrain, qui continuait d'être réglementé par l'ancien plan général d'urbanisme et par l'ancien plan détaillé. Subsidiairement, la requérante soutenait qu'il n'y avait pas lieu d'adopter une mesure de sauvegarde puisque le projet présenté n'était pas incompatible avec le nouveau plan d'urbanisme.

17. Le 16 décembre 1965, le nouveau plan général d'urbanisme de Rome fut approuvé par décret du président de la République.

18. Le PRG de Rome classait le terrain de la requérante dans la zone I/2, c'est-à-dire comme terrain constructible, dans les limites fixées par les normes techniques d'exécution du plan. Un permis de construire pouvait être obtenu pour les terrains inclus dans cette zone sous réserve de l'approbation d'un plan d'exécution du PRG, c'est-à-dire soit un plan d'urbanisme détaillé d'initiative publique, soit une convention de lotissement d'initiative privée.

Le premier arrêt du Conseil d'Etat

19. Par un arrêt du 4 mars 1966, le Conseil d'Etat se prononça sur les deux recours introduits par la requérante.

20. Quant au premier recours, le Conseil d'Etat estima qu'il n'y avait pas lieu de statuer, puisque, par l'ordonnance du 12 mai 1965, l'administration avait rompu son silence.

21. Quant au deuxième recours, le Conseil d'Etat précisa en premier lieu que le terrain de la requérante tombait sous le coup du nouveau PRG, qui avait été adopté en application de la loi d'urbanisme de 1942 et avait donc remplacé l'ancien plan d'urbanisme conformément au principe de la succession des lois dans le temps. Par conséquent la municipalité avait le pouvoir de prendre des mesures de sauvegarde après la délibération du 18 décembre 1962 en vue de l'adoption du PRG.

Cependant, le Conseil d'Etat constata un vice de forme, dans la mesure où la mesure de sauvegarde avait été adoptée par un organe incompétent. Pour cette raison, et sans se prononcer sur la compatibilité avec le PRG du projet de construction présenté par la requérante, il annula la mesure de sauvegarde.

Mesures postérieures à cet arrêt

22. Le 17 octobre 1967, la municipalité de Rome délibéra en vue d'adopter une variante du PRG. Cette variante classait comme zone complémentaire (*zona di completamento*), c'est-à-dire comme zone largement construite et déjà entièrement urbanisée, une zone voisine du terrain de la requérante. A une date ultérieure cette variante fut définitivement approuvée.

23. Le 31 janvier 1969, la requérante demanda à ce que son terrain fût classé dans cette zone complémentaire. Cette demande resta sans suite.

24. Le 21 décembre 1970, la requérante, avec les propriétaires de deux terrains voisins, présenta un nouveau projet de construction, à réaliser sur les trois terrains dont la superficie globale était de 9 000 mètres carrés, et

demanda le permis de construire correspondant. La municipalité ne se prononça pas.

25. Face au silence de l'administration, la société requérante et ses voisins saisirent le tribunal administratif régional (TAR) du Lazio.

26. Le 3 avril 1971, le maire de Rome refusa formellement le permis de construire, au motif que le projet en question était en contradiction avec le PRG relatif à la zone I/2, zone qui n'était pas soumise à un projet d'aménagement global (*progetto unitario di sistemazione urbanistica*).

27. La requérante et ses voisins introduisirent un recours devant le TAR contre cette décision.

28. Peu après, la requérante et ses voisins déposèrent une nouvelle demande de permis de construire pour un projet de construction quelque peu modifié. Le 23 novembre 1971, le maire de Rome refusa de délivrer le permis de construire, en raison de l'absence d'un plan d'exécution du PRG, sous la forme d'un plan d'urbanisme détaillé ou d'une convention de lotissement.

29. La requérante et ses voisins présentèrent un recours contre cette décision devant le TAR.

30. Par un jugement du 26 mars 1975, le TAR prononça un non-lieu quant au premier recours, l'administration ayant rompu son silence par les décisions de refus qu'elle avait rendues les 3 avril et 23 novembre 1971 ; les deux autres recours furent rejetés.

31. La requérante, et ses voisins, interjetèrent appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat, alléguant notamment que le nouveau PRG n'avait pas abrogé l'ancien plan détaillé d'urbanisme, qui continuait de réglementer le terrain ; par conséquent, la condition posée par le nouveau PRG, à savoir l'existence d'un plan détaillé d'urbanisme pour obtenir un permis de construire, était remplie. Subsidiairement, la requérante soutenait que son terrain étant entièrement urbanisé et entouré de terrains urbanisés et construits, il devait automatiquement être considéré comme constructible, indépendamment des conditions posées par le PRG ; elle ajoutait que, en tout état de cause, la municipalité n'aurait jamais adopté un projet unitaire d'aménagement.

Le deuxième arrêt du Conseil d'Etat

32. Par un arrêt du 14 mars 1980, le Conseil d'Etat rejeta le recours de la requérante.

33. Il ressort de cet arrêt que le terrain litigieux était assujéti au nouveau plan général d'urbanisme de Rome, étant donné que ce plan avait été adopté par la municipalité en vertu des pouvoirs qui lui étaient conférés par la loi d'urbanisme de 1942. Par conséquent, conformément au principe de la succession des lois, les plans d'urbanisme antérieurs étaient devenus inopérants.

34. Or, le PRG en vigueur prévoyait que l'obtention d'un permis de construire dans la zone concernée était conditionnée par la mise en œuvre d'un plan complémentaire d'exécution du PRG, sous la forme soit d'un plan détaillé soit d'une convention de lotissement (voir § 46). Le terrain de la requérante était donc soumis à une interdiction conditionnelle de construire (*divieto condizionato di costruire*).

35. Il est vrai qu'à cette situation, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, échappaient les terrains qui *de facto* étaient automatiquement constructibles, comme dans le cas, par exemple, d'une petite parcelle entourée de constructions. Dans ce cas, il n'était pas nécessaire d'avoir un plan d'exécution du PRG pour obtenir un permis de construire, indépendamment de la condition posée par le PRG (voir § 47).

36. Cependant, l'instruction menée au cours de la procédure avait montré que l'urbanisation de la zone I/2 n'était pas entièrement effectuée. Par conséquent, le terrain de la requérante ne pouvait être considéré comme étant *de facto* automatiquement constructible et donc susceptible d'obtenir un permis de construire. Le Conseil d'Etat observa que la requérante en était d'ailleurs elle-même consciente, eu égard à sa demande de 1969, qui avait été rejetée, tendant à obtenir l'inclusion de son terrain dans la « zone complémentaire » du PRG, entièrement urbanisée, pour laquelle des permis de construire avaient par conséquent été accordés en dépit de l'absence d'un plan d'exécution du PRG.

37. En conclusion, l'obtention d'un permis de construire sur le terrain litigieux était bien soumise aux conditions imposées par le PRG. Dès lors, en l'absence d'un plan d'exécution du PRG, c'était à bon droit que la municipalité avait rejeté les demandes de la requérante.

Mesures ultérieures affectant le terrain de la requérante

38. Entre-temps, par une délibération du 26 octobre 1972, la municipalité de Rome avait décidé d'exproprier le terrain de la requérante. Toutefois, cette délibération devint caduque, à défaut d'approbation par les instances compétentes.

39. Le 8 août 1974, la municipalité de Rome avait adopté une variante du PRG, selon laquelle le terrain de la requérante restait constructible ; toutefois, il n'était plus possible d'y bâtir des résidences ; seuls pouvaient être édifiés des bâtiments destinés au secteur tertiaire (bureaux, hôtels). La requérante n'introduisit aucun recours pour attaquer cette variante du PRG, qui fut définitivement approuvée en 1979.

40. A l'audience du 15 janvier 1997, la requérante a indiqué que, par une délibération du 12 décembre 1996, la municipalité de Rome avait décidé d'une nouvelle affectation pour son terrain, à savoir la création d'espaces verts, en vue de son expropriation. Cette délibération aurait été transmise le

27 décembre 1996 au comité régional de contrôle (*Coreco*) pour approbation.

41. En novembre 2000, la requérante a fait savoir que la situation de son terrain demeurerait inchangée depuis l'audience.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

42. Aux termes de l'article 42 §§ 2 et 3 de la Constitution italienne, « la propriété privée est garantie et reconnue par la loi, qui en détermine les modes d'acquisition et de jouissance, ainsi que les limites, dans le but d'assurer sa fonction sociale et de la rendre accessible à tous. La propriété privée peut être expropriée, dans les cas prévus par la loi, sauf indemnisation, pour des raisons d'intérêt général ».

La loi d'urbanisme (loi n° 1150 de 1942 et ses modifications) régit le développement urbanistique du territoire et confère aux municipalités le pouvoir d'adopter des plans d'urbanisme qui doivent concerner le territoire communal dans son intégralité.

Le plan général d'urbanisme

43. Le plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale* – ci-dessous le PRG) est un acte à durée indéterminée. La procédure d'adoption d'un PRG débute par une délibération de la municipalité (*delibera di adozione*), à la suite de laquelle commence une période de sauvegarde, pendant laquelle toute décision sur les demandes de permis pouvant se heurter à la réalisation du PRG est suspendue (loi n° 1902 de 1952 et article 10 de la loi n° 765 de 1967). L'approbation du PRG relève actuellement de la compétence des régions (article 1 du décret présidentiel (DPR) n° 8 de 1972 et articles 79 et 80 du DPR n° 616 de 1977), alors qu'auparavant elle se faisait par décret du président de la République. Une fois le PRG approuvé, il est publié dans la *Gazzetta Ufficiale* (bulletin des lois) et déposé à la mairie.

44. Lorsqu'il régit de manière précise le territoire, le PRG peut être exécuté *de plano*. Toutefois, très fréquemment, le PRG a besoin pour son application d'un acte complémentaire. Ce dernier peut dépendre de l'initiative publique, comme dans le cas notamment d'un plan détaillé d'urbanisme (*piano particolareggiato*) ; ou de l'initiative de particuliers, comme dans le cas d'une convention de lotissement.

Le plan détaillé d'urbanisme

45. Le plan d'urbanisme détaillé a une durée déterminée. En effet, une fois qu'il est adopté, il équivaut alors à une déclaration d'utilité publique et l'administration dispose d'un délai de rigueur (ne dépassant pas dix ans, au sens de l'article 16 de la loi d'urbanisme) pour procéder aux expropriations

et, en tout cas, à l'exécution sous peine de décadence du plan. Lorsque le PRG a besoin d'un plan d'urbanisme détaillé pour son application, il incombe à la municipalité d'en adopter un. Toutefois, aucun délai de rigueur n'est prévu pour l'adoption d'un plan détaillé. L'inertie de l'administration peut être attaquée par les intéressés devant les juridictions administratives. Ces dernières peuvent, le cas échéant, ordonner à la municipalité d'adopter un plan d'urbanisme détaillé et le cas échéant nommer un commissaire *ad acta*.

Le permis de construire sous condition : première hypothèse

46. Selon la jurisprudence, lorsque le PRG peut être exécuté uniquement en présence d'un plan d'urbanisme détaillé, dont l'adoption dépend exclusivement de l'initiative publique, l'inertie de l'administration a alors sur la situation des propriétaires de terrains constructibles le même effet qu'une interdiction absolue de construire. Lorsque l'administration tarde à adopter un plan détaillé, la jurisprudence a considéré que la possibilité d'obtenir un permis de construire à condition qu'un plan d'urbanisme détaillé ait été adopté équivaut à une interdiction absolue de construire, susceptible d'atteindre la substance du droit de propriété. De ce fait, à ces situations s'appliquent les dispositions et la jurisprudence en matière d'interdiction absolue de construire, et notamment l'article 2 de la loi n° 1187 de 1968, aux termes duquel les limitations de ce type découlant du PRG deviennent caduques dans les cinq ans lorsque le plan détaillé d'urbanisme n'est pas adopté (voir, par exemple, les arrêts du Conseil d'Etat n° 1058 du 22 octobre 1992, *Tovaglieri c. Comune di Gallarate* ; n° 1225 du 30 octobre 1997, sec. V ; n° 220 du 7 avril 1989, sec. IV).

Le permis de construire sous condition : deuxième hypothèse

47. Lorsque, comme dans le cas d'espèce, le PRG peut être exécuté à la suite de l'adoption soit d'un plan d'urbanisme d'initiative publique soit d'une convention de lotissement, selon la jurisprudence le droit de construire n'est pas affecté en substance : en effet, le choix offert entre deux solutions permet aux particuliers de s'activer en vue de conclure une convention de lotissement et de pallier ainsi une éventuelle inertie et les retards de l'administration dans l'adoption du plan détaillé d'urbanisme (voir, par exemple, les arrêts du Conseil d'Etat n° 1090 du 3 octobre 1994, sec. V ; n° 945 du 30 juin 1995, sec. V ; n° 414 du 8 juillet 1987, sec. IV). Par conséquent, les limitations au droit de bâtir qui découlent de l'alternative posée par le PRG ne sont pas soumises à une durée limitée, au sens de la loi n° 1187 de 1968.

Le permis de construire sous condition : troisième hypothèse

48. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, même lorsque l'obtention d'un permis de construire est conditionnelle, il existe des terrains qui sont immédiatement susceptibles d'obtenir un permis de construire : il s'agit des terrains se situant dans une zone amplement construite et déjà entièrement urbanisée (voir l'arrêt de la chambre plénière du Conseil d'Etat du 6 octobre 1991 ; l'arrêt n° 1273 du 18 août 1998, sec. V, n° 12 et les arrêts n° 1133 de 1973 et n° 801 de 1976). Par conséquent, dans ce cas, même en l'absence d'un plan complémentaire au PRG, l'administration est tenue d'accorder un permis de construire.

La convention de lotissement

49. Lorsque le PRG prévoit qu'un permis de construire peut être obtenu s'il y a eu une convention de lotissement entre l'administration concernée et les particuliers concernés, au sens de l'article 28 de la loi d'urbanisme et de la loi n° 765 de 1967, ces derniers ont la possibilité d'entamer des négociations avec la municipalité afin d'aboutir à un accord leur permettant de définir le projet de construction à réaliser et d'obtenir le permis de construire correspondant. Les coûts, au moins partiels, des travaux d'urbanisation sont à la charge des intéressés.

EN DROIT

I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

50. La requérante se plaint que la municipalité de Rome est restée en défaut d'adopter un plan d'exécution du plan général d'urbanisme. Selon elle, l'inertie de l'administration pendant plus de trente-cinq ans l'a privée de la possibilité d'obtenir un permis de construire et a affecté son droit de disposer de son terrain. La requérante voit dans l'attitude des autorités une violation de l'article 1 du Protocole n° 1, ainsi libellé :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes

51. A la suite de la décision sur la recevabilité de la requête, le Gouvernement, a soulevé une exception de non-épuisement des voies de recours internes et a demandé le rejet de la requête, au sens de l'ancien article 29 de la Convention. Pour le cas où cette exception serait rejetée, le Gouvernement demande à titre subsidiaire que l'inertie de la partie requérante soit prise en compte dans l'appréciation du fond de l'affaire.

52. L'exception du Gouvernement se fonde sur deux arguments. En premier lieu, il soutient que la requérante n'a jamais demandé à l'administration d'adopter le plan détaillé d'urbanisme. A la suite de cette demande, face au refus ou à l'inertie de l'administration, la requérante aurait pu introduire un recours devant les juridictions administratives ; au cas où la juridiction saisie aurait jugé l'inertie de l'administration illégale, la requérante aurait pu faire exécuter le jugement administratif par le biais d'un commissaire *ad acta*.

53. En deuxième lieu, le Gouvernement fait observer qu'à aucun moment la requérante n'a fait diligence en vue de conclure une convention de lotissement avec la municipalité de Rome.

54. La requérante s'oppose aux arguments du Gouvernement. Elle fait valoir, en premier lieu, que l'exception ne saurait être retenue, étant donné que celle-ci n'a pas été soulevée avant la décision de recevabilité.

55. La requérante admet ensuite ne jamais avoir expressément demandé aux autorités administratives d'adopter un plan détaillé d'urbanisme et de ne pas avoir attaqué l'inertie de l'administration devant le juge administratif. Toutefois, elle observe que le Gouvernement ne démontre pas l'efficacité du recours permettant selon lui de remédier à l'inertie de l'administration. En outre, aucun précédent jurisprudentiel ne montrerait le cas d'un commissaire *ad acta* ayant adopté un plan d'urbanisme détaillé. Enfin, la requérante soutient qu'une demande de permis de construire inclut implicitement une demande d'adoption d'un plan d'urbanisme détaillé.

56. La requérante reconnaît ensuite de ne pas avoir déployé d'activité en vue de conclure une convention de lotissement. Toutefois, les chances de succès auraient été minimales puisque la superficie de son terrain n'est pas assez importante pour entamer des négociations et il aurait fallu rechercher d'autres partenaires intéressés.

57. La Cour estime que la thèse du Gouvernement est si étroitement liée à la substance des griefs des requérants sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 qu'il y a lieu de joindre l'exception au fond (voir, par exemple, l'arrêt *Kremzow c. Autriche* du 21 septembre 1993, série A n° 268-B, p. 41, § 42 ; *Athanassaloglou et autres c. Suisse* [GC], n°27644/95, CEDH 2000-IV).

B. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n° 1*1. Sur l'existence d'une ingérence dans le droit de propriété de la requérante*

58. La Cour note que les parties s'accordent pour dire qu'il y a eu ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante.

59. Il reste à examiner si ladite ingérence a enfreint ou non l'article 1 du Protocole n° 1.

*2. Sur la justification de l'ingérence dans le droit de propriété de la requérante***a) La règle applicable**

60. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (voir, entre autres, l'arrêt *James et autres c. Royaume-Uni* du 21 février 1986, série A n° 98-B, pp. 29-30, § 37, lequel reprend en partie les termes de l'analyse que la Cour a développée dans son arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède* du 23 septembre 1982, série A n° 52, p. 24, § 61 ; voir aussi les arrêts *Les saints monastères c. Grèce* du 9 décembre 1994, série A n° 301-A, p. 31, § 56, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

61. La requérante ne conteste pas la légalité intrinsèque du plan général d'urbanisme ni de l'affectation du terrain mais se plaint de l'attitude générale des autorités : elle reproche à l'administration de n'avoir jamais adopté un plan d'exécution du PRG et se plaint des conséquences de cette inertie, qui, selon elle, a entraîné une expropriation *de facto* de son terrain.

62. Le Gouvernement soutient que la situation litigieuse relève de la réglementation de l'usage des biens.

63. La Cour note que la possibilité pour la requérante d'obtenir un permis de construire était soumise aux conditions posées par le plan d'urbanisme général et dépendait de la réalisation de celles-ci.

64. Or, ces mesures n'ont pas entraîné une privation de propriété, au sens de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 puisque le droit

de propriété de la requérante est resté juridiquement intact. Les mesures litigieuses ne relèvent pas non plus de la réglementation de l'usage des biens, puisqu'elle ne poursuivait pas ce but. La Cour considère dès lors que la situation dénoncée par la requérante relève de la première phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (arrêt *Phocas c. France* du 23 avril 1996, *Recueil* 1996-II, p. 542, § 52).

b) Le respect de la norme énoncée à la première phrase du premier alinéa

65. Aux fins de la première phrase du premier alinéa, la Cour doit rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (arrêt *Sporrong et Lönnroth* précité, p. 26, § 69 ; arrêt *Phocas* précité, p. 542, § 53 ; arrêt *Katte Klitsche de la Grange c. Italie* du 27 octobre 1994, série A n° 293, p. 35, § 42).

i. Thèse défendue par la requérante

66. Pour la requérante, le fait que la municipalité de Rome n'ait adopté aucun plan d'exécution du PRG est illégal et injustifié. Selon elle, au-delà des raisons officielles, à savoir l'obligation de la municipalité de trouver les fonds nécessaires pour procéder aux travaux d'urbanisation qui vont de pair avec l'adoption d'un plan détaillé d'urbanisme, l'inertie de l'administration dépend d'autres causes, parmi lesquelles les désaccords entre les partis politiques.

67. Selon la requérante, l'inertie de l'administration a eu pour effet en premier lieu de la priver de la possibilité d'obtenir un permis de construire ; elle estime que son droit de bâtir a de ce fait été anéanti. Selon la requérante cette situation est assimilable à une expropriation de fait, telle que celle qui survient lorsqu'un terrain est soumis à une interdiction formelle et absolue de construire.

68. La requérante fait observer qu'elle ne disposait d'aucun remède face à l'inertie de l'administration : d'une part, elle ne pouvait pas compter sur un recours efficace pour obtenir l'adoption d'un plan détaillé d'urbanisme (voir §§ 51 et 54).

69. D'autre part, tout en admettant que le PRG de Rome lui offrait la possibilité de passer une convention de lotissement, la requérante soutient que les chances de conclure une telle convention avec l'administration locale étaient minimes, compte tenu des dimensions réduites de son terrain et de la nécessité de rechercher plusieurs autres partenaires intéressés. A cet égard, la requérante estime que, les 2 000 mètres carrés de son terrain combinés avec les 7 000 mètres carrés de ses deux voisins n'étaient *de facto* pas suffisants pour proposer une convention de lotissement et que, dès lors, il lui aurait fallu rechercher d'autres partenaires.

70. En tout état de cause, la requérante observe qu'une convention de lotissement aurait entraîné des frais importants à sa charge.

71. La requérante fait observer que le défaut de plan détaillé d'urbanisme, en la privant de la possibilité d'obtenir un permis de construire, l'a en même temps empêchée de réaliser son objet social, à savoir de construire des logements pour ses associés, et ce au moins jusqu'en 1974.

72. La requérante admet qu'à compter de 1974 l'impossibilité pour elle de réaliser son objet social découle de la modification des prévisions du plan général d'urbanisme. En effet, à la suite de la variante du PRG du 8 août 1974, le terrain dont elle est propriétaire ne pouvait plus être utilisé pour construire des logements, seule l'édification de bâtiments à usage commercial (bureaux, hôtels) étant autorisée.

73. Malgré ceci, la requérante indique qu'elle n'a pas introduit de recours pour contester la variante du PRG puisque cette dernière avait pour effet d'augmenter sensiblement la valeur du terrain. L'intéressée estime que la valeur de son terrain avait en effet doublé.

74. La requérante fait observer qu'elle ne pouvait faire un autre usage de son terrain, étant donné que son statut de coopérative l'empêche d'exercer des activités à but lucratif.

75. Or, à partir du moment où le terrain en cause ne pouvait plus satisfaire aux buts de la requérante et que la valeur de celui-ci avait augmenté, elle aurait envisagé de vendre le terrain. Elle fait observer que son statut de société coopérative lui permettait de mettre le terrain en vente ; elle aurait pu réinvestir la somme obtenue par la vente en achetant un autre terrain compatible avec son objet social.

76. Toutefois, d'après la requérante, le fait que la municipalité de Rome n'ait pas adopté un plan détaillé d'urbanisme a eu des conséquences graves pour sa propriété, même après 1974 et, en premier lieu, a fait du terrain en question un bien hors du commerce.

77. A cet égard, la requérante fait observer que l'adoption du plan détaillé par l'administration aurait facilité la vente, puisque l'acheteur aurait pu obtenir un permis de construire.

78. La requérante admet ne pas être en mesure de prouver qu'elle a fait des tentatives pour vendre le terrain. Cependant, selon elle, l'impossibilité de trouver un acheteur peut être présumée, eu égard au fait qu'elle n'a jamais reçu d'offres d'achat, notamment par ses deux voisins.

79. La requérante fait enfin observer qu'elle s'est trouvée en raison de l'inertie de l'administration dans une situation d'incertitude quant à la destination du terrain et aux possibilités d'en faire usage. Ce n'est qu'en décembre 1996, lorsque la municipalité de Rome a décidé, en vue d'exproprier le terrain litigieux, de l'affecter à la création d'espaces verts, que cette incertitude aurait pris fin. La requérante estime qu'après l'expropriation elle pourra acheter un autre terrain compatible avec son objet social, même dans le cas où l'indemnité d'expropriation serait nettement inférieure à la valeur vénale du terrain.

80. En conclusion, la requérante demande à la Cour de constater la violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

ii. Thèse défendue par le Gouvernement

81. Le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par la requérante est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1.

82. En premier lieu, le Gouvernement observe que le droit de construire de la requérante était subordonné aux conditions posées par le plan général d'urbanisme de Rome de 1965. Par conséquent, un permis de construire pouvait être obtenu de deux façons différentes : à la suite de l'adoption d'un plan d'urbanisme détaillé par la municipalité de Rome ou de la conclusion d'une convention de lotissement, sur initiative de la requérante. Cela a été confirmé par le Conseil d'Etat, qui a précisé que le refus d'octroyer un permis de construire était justifié en l'absence de tout plan complémentaire du PRG.

83. S'agissant de la première condition posée pour l'obtention d'un permis de construire, le Gouvernement fait observer que le fait que la municipalité de Rome n'ait pas adopté un plan détaillé n'est pas contraire à la loi et se justifie dans l'intérêt de la collectivité : il relève de la marge d'appréciation des autorités locales de décider si et quand un plan détaillé doit être adopté, compte tenu du fait que l'adoption d'un tel plan, qui devient caduc s'il n'a pas été exécuté dans un certain délai, présuppose la disponibilité des fonds nécessaires pour le réaliser. Cela signifie que si la municipalité adopte ce type de plan, elle doit avoir les fonds nécessaires pour effectuer notamment les travaux d'urbanisation (construction d'égouts, réseau de distribution de l'eau) des terrains classés comme constructibles ou pour payer les indemnités d'expropriation pour les terrains qui sont soumis à un permis d'exproprier. Or, dans une grande ville comme Rome, dont la population a fortement augmenté depuis l'entrée en vigueur du plan général d'urbanisme, l'administration doit procéder à une évaluation attentive des besoins de la collectivité, faire des choix et agir selon les priorités définies en matière d'aménagement du territoire.

84. Le Gouvernement fait ensuite observer que la requérante s'est bornée à demander des permis de construire. Dans ces conditions, il lui reproche d'être restée inactive.

85. Selon le Gouvernement, d'une part, la requérante n'a pas sollicité l'adoption d'un plan d'urbanisme détaillé, ce qui lui aurait permis d'attaquer un éventuel refus de l'administration devant les juridictions administratives, d'obtenir de celles-ci une décision permettant d'éclaircir les raisons pour lesquelles il y avait eu inertie et, en cas de constat d'illégalité, d'obtenir qu'un commissaire *ad acta* soit nommé. Toutefois, le Gouvernement admet qu'il n'est pas en mesure de fournir d'exemples où des commissaires *ad acta* auraient procédé à l'élaboration d'un plan détaillé d'urbanisme.

86. D'autre part, le Gouvernement fait observer que la requérante avait la possibilité de remédier aux retards de la municipalité dans l'adoption du plan détaillé d'urbanisme et qu'elle ne l'a pas utilisée. En effet, conformément au plan général d'urbanisme, la requérante aurait pu conclure avec l'administration une convention de lotissement. Cette dernière dépend de l'initiative privée, de la capacité des intéressés de s'organiser et de trouver un accord entre eux et de présenter un projet raisonnable à la municipalité. L'avantage pour l'administration dans le cas d'une convention de lotissement est que les frais d'urbanisation sont essentiellement mis à la charge du particulier concerné.

87. Le Gouvernement admet qu'un terrain de 2 000 mètres carrés, comme celui de la requérante, même si on lui rajoute les 7 000 mètres carrés des deux terrains voisins, n'est probablement pas assez grand pour une convention de lotissement et que, de ce fait, la requérante aurait dû chercher d'autres alliés. Le Gouvernement reconnaît aussi que, dans le cadre d'une convention de lotissement, les frais d'urbanisation sont essentiellement mis à la charge du particulier concerné. Toutefois, ce dernier a de nombreux avantages, dans la mesure où il dispose d'une marge de négociation avec l'administration et il peut réaliser rapidement son projet. Du reste de nombreuses conventions de lotissement ont été conclues à Rome.

88. Or, le Gouvernement fait observer que la requérante n'a jamais entamé les démarches nécessaires en vue de la conclusion d'une convention de lotissement. Selon le Gouvernement, cela prouve que le terrain de la requérante n'est pas resté indisponible pendant trente-cinq ans mais qu'elle avait la possibilité d'intervenir dans l'élaboration du plan complémentaire du PRG.

89. Le Gouvernement fait ensuite observer qu'à partir de 1974, conformément à la variante du PRG, le terrain de la requérante ne pouvait plus être utilisé pour y construire des logements et ne correspondait donc plus à son objet social. En outre, le statut de la requérante ne lui permettait que de construire des logements pour ses associés. Par conséquent, le Gouvernement ne voit pas en quoi l'absence de plan détaillé d'urbanisme aurait eu des répercussions sur le terrain de la requérante.

90. Le Gouvernement souligne que la requérante n'a pas attaqué la variante de 1974, bien qu'en vertu de ce texte elle n'ait plus la possibilité de construire sur son terrain.

91. Le Gouvernement fait ensuite observer que la requérante n'a pas non plus tenté de vendre son terrain, alors que son statut lui donnait cette possibilité. Le Gouvernement soutient que l'absence de plan détaillé d'urbanisme n'a eu aucune influence sur les chances de vendre le terrain litigieux. Il souligne que la requérante n'a fait aucune tentative pour vendre le terrain.

92. En résumé, le Gouvernement demande à la Cour de constater qu'il n'y a pas eu rupture de l'équilibre entre les intérêts de la collectivité et ceux de la requérante.

iii. Appréciation de la Cour

93. La Cour constate que le terrain de la requérante a été classé en 1965, par le plan général d'urbanisme de Rome, comme terrain constructible et que l'obtention d'un permis de construire était soumise à certaines conditions. Or, la requérante se plaint qu'une de ces conditions, à savoir l'adoption par la municipalité d'un plan d'exécution du plan général d'urbanisme, n'a jamais été réalisée.

94. La Cour juge naturel que dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement des grandes cités, les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique d'urbanisme (arrêt *Sporrong* précité, p. 26, § 69). Elle tient pour établi que l'ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante répondait aux exigences de l'intérêt général.

95. Il appartient à la Cour de vérifier que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit de la requérante au respect des ses biens, au sens de la première phrase de l'article 1.

96. La Cour relève que la requérante prétend avoir souffert, durant plus de trente-cinq ans, de restrictions démesurées dans la jouissance de son droit de propriété, restrictions qui, selon elle, auraient toutes une seule cause : le fait que la municipalité de Rome a failli à adopter un plan détaillé d'urbanisme.

97. La Cour constate que, dans une première période allant jusqu'en 1974, le terrain de la requérante correspondait parfaitement à l'objet social de celle-ci, puisqu'il était susceptible d'être utilisé pour y construire des logements pour ses associés.

98. La Cour relève que le plan général d'urbanisme de 1965 n'a pas affecté en substance le droit de construire de la requérante : il n'y a pas eu interdiction absolue formelle de construire ; il n'y a pas eu non plus une situation assimilable à une interdiction absolue de construire, étant donné que la possibilité d'obtenir ledit permis ne dépendait pas uniquement de l'adoption d'un plan d'exécution du PRG sur initiative publique (voir § 45).

99. Le droit de construire de la requérante était soumis à une condition : l'adoption soit d'un plan détaillé d'urbanisme d'initiative publique soit d'une convention de lotissement d'initiative privée (voir § 46).

100. En mai 1965, après la délibération de la municipalité de Rome en vue de l'adoption du plan général d'urbanisme, la requérante s'était heurtée à une décision de sursis à statuer sur la demande de permis de construire qu'elle avait présenté.

101. La Cour relève que, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 4 mars 1966, la requérante avait la certitude que son terrain relevait du plan général

d'urbanisme entré en vigueur entre-temps. Elle estime que l'intéressée pouvait également en déduire que, sans la réalisation des conditions fixées par le plan général d'urbanisme, il lui était impossible d'obtenir un permis de construire. Dans ces conditions, la Cour estime qu'il n'y avait aucune incertitude quant à la nature du terrain et aux possibilités d'utiliser celui-ci.

102. En 1970 et en 1971, la requérante a présenté deux nouvelles demandes de permis de construire et s'est heurtée à deux décisions de refus, étant donné que ni un plan détaillé d'initiative publique ni une convention de lotissement d'initiative privée n'avaient été adoptés.

103. Or, comme l'a constaté le Conseil d'Etat dans son arrêt de 1980, les décisions de refus de l'administration étaient légitimes, car le droit de construire de la société requérante était conditionné par l'existence d'un plan complémentaire du PRG, à savoir un plan détaillé d'urbanisme ou d'une convention de lotissement, et aucune de ces conditions n'était réalisée.

104. Dans ces circonstances, la Cour estime qu'indéniablement, l'absence d'un plan d'urbanisme détaillé a amené l'administration à rejeter les demandes de permis de construire présentées par la requérante. Partant, il incombe à la Cour d'évaluer l'impact que l'inertie de l'administration a eu sur la situation de la requérante. Pour ce faire, la Cour doit déterminer si celle-ci a eu la possibilité de contrecarrer l'inertie de l'administration.

105. A cet égard, la Cour constate en premier lieu que la requérante n'a pas fait usage du recours invoqué par le Gouvernement, puisqu'elle n'a pas attaqué l'inertie de la municipalité devant les juridictions administratives. Toutefois, la Cour est d'avis que le Gouvernement n'a pas prouvé l'efficacité de ce recours et que, dès lors, l'on ne saurait reprocher à la requérante de ne pas s'être prévalu de celui-ci.

106. La Cour relève ensuite que la requérante disposait d'une autre possibilité qui lui était offerte par le plan général d'urbanisme : la conclusion d'une convention de lotissement. Certes, il aurait fallu que la requérante recherche des partenaires intéressés, négocie un accord avec la municipalité et supporte la plupart des frais d'urbanisation. Cependant, la Cour estime que rien dans le dossier ne porte à croire que la requérante n'avait aucune chance d'aboutir à une convention de lotissement et estime que cette possibilité était suffisante pour assurer la protection du droit au respect des biens. En tout état de cause il ressort du dossier qu'à aucun moment la requérante n'a déployé d'activité dans ce sens et n'a effectué des démarches pour aboutir à une convention de lotissement.

107. Il apparaît ainsi que, même si l'administration a tardé dans l'adoption du plan détaillé, l'échec des demandes tendant à obtenir un permis de construire est également imputable au comportement de la société requérante, qui ne s'est pas prévalu de la possibilité que lui offrait le plan général d'urbanisme.

108. Dans une deuxième période, après 1974, le terrain de la requérante ne correspondait plus à l'objet social de celle-ci, puisqu'il ne pouvait plus être utilisé que pour y construire des logements. Cependant, la Cour est d'avis que l'essentiel des prérogatives de propriétaire de l'intéressée ont été préservées pour les motifs suivants.

109. La Cour relève que la requérante, tout en étant consciente que le terrain en cause ne pouvait plus satisfaire aux exigences de ses associés, était également consciente que la valeur dudit terrain avait sensiblement augmenté.

110. Même si la requérante, en raison de son statut de société coopérative, n'en a pu faire un autre usage, à but lucratif, elle a pu continuer de percevoir les loyers concernant l'immeuble situé sur son terrain.

111. Surtout, elle pouvait vendre le terrain.

112. La Cour ne souscrit pas à la thèse de la requérante selon laquelle l'absence de plan détaillé d'urbanisme aurait fait du terrain un bien hors du commerce. Elle estime que le fait que les deux voisins de la requérante ne lui ont pas fait d'offre d'achat ne saurait constituer une telle preuve. La Cour est d'avis qu'il aurait suffi de rechercher un acheteur intéressé par la construction d'un bâtiment de la catégorie autorisée, puisque ce dernier aurait pu tenter de conclure une convention de lotissement avec la municipalité. Quoi qu'il en soit, la requérante n'a pas démontré avoir jamais fait des tentatives pour vendre le terrain.

113. Il est vrai qu'en décembre 1996 la municipalité a décidé d'affecter le terrain de la requérante à la création d'espaces verts en vue de l'exproprier par la suite. Toutefois, à supposer que cette délibération municipale ait été par la suite approuvée par la région, la Cour estime que cette nouvelle situation – notamment la perte de valeur qui s'en serait ensuivie et les éventuelles difficultés pour vendre un terrain menacé d'expropriation – ne saurait avoir un effet rétroactif et n'a aucune incidence sur le raisonnement ci-dessus exposé.

114. Dans ces circonstances, la Cour conclut que le comportement des autorités nationales n'a pas rendu, sur une très longue période, le droit de propriété de la requérante instable et aléatoire à un point tel que l'on puisse dire qu'il y a eu rupture du juste équilibre à ménager entre l'intérêt public et l'intérêt privé.

115. Dès lors, il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

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

1. *Joint* au fond l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et *décide* qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ladite exception ;
2. *Dit* qu'il n'y a pas eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 2 août 2001 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Erik FRIBERGH
Greffier

András BAKA
Président