SUR LA RECEVABILITÉ

des requêtes Nos 14147/88 et 22320/93
présentées par Esterina Di BONAVENTURA
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 29 juin 1994 en présence de

MM. A. WEITZEL, Président
C.L. ROZAKIS
F. ERMACORA
E. BUSUTTIL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
Mme J. LIDDY
MM. M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
B. CONFORTI
N. BRATZA
I. BÉKÉS
E. KONSTANTINOV

Mme M.F. BUQUICCHIO, Secrétaire de la Chambre ;

Vu l'article 25 de la convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

Vu les requêtes introduites les 7 mai 1988 et 31 juillet 1991 par la requérante contre l'Italie et enregistrées respectivement le 25 août 1988 sous le No de dossier 14147/88 et le 23 juillet 1993 sous le No 22320/93 ;

Vu la décision de la Commission du 6 juillet 1989 de porter la première requête à la connaissance du Gouvernement défendeur;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 23 janvier 1990 et les observations en réponse présentées par la requérante le 25 mars 1990 ;

Vu la décision de la Commission du 9 avril 1991 de renvoyer la première requête à une Chambre ;

Vu la décision de la Commission du 1er décembre 1993 de porter la seconde requête à la connaissance du Gouvernement défendeur;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante est une ressortissante italienne née en 1924 et résidant à Rome. Elle est représentée devant la Commission par Me Maurizio de STEFANO, avocat à Rome.

Dans sa première requête, invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention, elle se plaint de la durée de la procédure engagée devant le tribunal administratif d'Ancône. Dans sa seconde requête, invoquant l'article 1 du Protocole N° 1, elle se plaint d'une atteinte à son

droit de propriété.

L'objet de l'action intentée par la requérante est en premier lieu l'annulation de la décision de la Municipalité de San Benedetto del Tronto (Ascoli Piceno) refusant de lui délivrer un permis de construire conforme au Plan d'Occupation des Sols et en second lieu l'exécution des décisions autorisant la délivrance de ce permis.

Le déroulement sommaire de la procédure a été le suivant :

Par acte notifié le 3 juin 1976, la requérante forma un recours devant le tribunal administratif d'Ancônes. Le tribunal administratif rendit sa décision de rejet le 19 novembre 1979 et le texte de celle-ci fut déposé au greffe le 29 janvier 1980.

La requérante interjeta appel devant le Conseil d'Etat par acte notifié le 13 mars 1981. Le 12 décembre 1986, le Conseil d'Etat réforma la décision du tribunal administratif et annula le refus de délivrer le permis de construire. Le texte de cet arrêt fut déposé le 6 novembre 1987.

Le 26 mai 1988 la requérante intenta une action devant le Conseil d'Etat en vue d'obtenir l'exécution du précédent arrêt. Le 2 décembre 1988, le Conseil d'Etat rejeta la demande de la requérante et reconnut à la municipalité le droit de surseoir à exécuter l'arrêt du 6 novembre 1987 en attendant de savoir si le projet de modification du Plan d'Occupation des Sols serait approuvé par le Comité Régional de Contrôle. Le texte de cet arrêt fut déposé le 1er mars 1989.

La modification du Plan d'Occupation des Sols n'ayant pas été approuvée, la requérante forma un nouveau recours devant le Conseil d'Etat le 10 avril 1990 afin d'obtenir l'exécution de l'arrêt de 1987 et la révision de l'arrêt du Conseil d'Etat du 1er mars 1989. Par arrêt du 7 décembre 1990, déposé le 8 février 1991, le Conseil d'Etat ordonna à la municipalité d'accorder le permis de construire à la requérante et chargea un fonctionnaire de la préfecture d'Ascoli Piceno de délivrer ledit permis si la municipalité ne le faisait pas dans les trente jours à compter de la communication de cet arrêt. Ce permis fut accordé par le sous-préfet le 24 juin 1991.

Entre-temps, le 21 mars 1991, la municipalité formait un recours devant le Conseil d'Etat afin d'obtenir l'annulation de sa décision du 7 décembre 1990. Le 26 septembre 1991, la municipalité déposa un autre recours, devant le tribunal administratif, visant à faire annuler le permis de construire délivré par le sous-préfet. La requérante vendit son terrain le 26 janvier 1993. Le 5 février 1993, la municipalité fit part à la requérante de sa renonciation à poursuivre les procédures.

EN DROIT

1. Etant donné la similitude que présentent les requêtes citées ci-dessus, la Commission estime opportun de prononcer leur jonction en application de l'article 35 de son Règlement intérieur.

2. Le grief de la requérante, dans sa première requête, porte sur la durée de la procédure sur le bien-fondé du recours et sur celle de son exécution. La procédure sur le bien-fondé a débuté le 3 juin 1976 et s'est terminée le 6 novembre 1987 ; quant à l'exécution, elle s'est déroulée en deux phases allant du 26 mai 1988 au 1er mars 1989 et du 10 avril 1990 au 8 février 1991.

Le Gouvernement italien fait tout d'abord valoir que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention n'est pas applicable à la procédure litigieuse. Il relève en effet que le "droit de construire" de la requérante n'est, en droit italien, qu'un simple "intérêt légitime" et non un droit. Par conséquent, il ne peut être considéré comme un "droit de nature civile".

La Commission, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, rappelle que la notion de "droits et obligations de caractère civil" ne doit pas s'interpréter par simple référence au droit interne de l'état défendeur. L'article 6 par. 1 (art. 6-1) s'applique indépendamment de la qualité des parties comme de la nature de la loi régissant la contestation et de l'autorité compétente pour trancher ; il suffit que l'issue de la procédure soit déterminante pour des droits et obligations de caractère privé. (voir Cour Eur. D. H., arrêt Allan Jacobsson du 25 octobre 1989, série A n° 163, p. 20, par. 72).

En l'occurrence, la Commission estime que le "droit" contesté de la requérante à construire sur son terrain conformément au POS revêt un "caractère civil" aux fins de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) (voir, Cour Eur. D. H., arrêt Allan Jacobsson précité, p. 20, par. 73). Quant à la procédure d'exécution, la Commission a déjà constaté à plusieurs reprises que cette même disposition s'appliquait à de telles procédures.

Selon la requérante, la durée de la procédure, qui est globalement de treize ans, ne répond pas à l'exigence du "délai raisonnable" (article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention). Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

La Commission estime qu'à la lumière des critères dégagés par la jurisprudence des organes de la Convention en matière de "délai raisonnable" (complexité de l'affaire, comportement de la requérante et des autorités compétentes), et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

3. Le grief de la requérante, dans sa seconde requête, porte sur une atteinte à son droit de propriété à cause de la durée des procédures en question. Elle allègue la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Par ailleurs, la requérante estime que la privation illégitime de son droit de construire sur son propre terrain pendant quinze années constituerait une violation autonome de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), en ce que l'autre partie au procès, la municipalité, est la seule autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire. Elle souligne que, contrairement à ce qui est prévu en droit civil lorsqu'une partie a perdu le procès, il n'y a pas de recours interne lui permettant d'obtenir réparation des dommages subis.

La Commission estime que la question de savoir si l'impossibilité pour la requérante d'obtenir un permis de construire dans un délai raisonnable a porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1), soulève des problèmes sérieux de fait et de droit qui relèvent d'un examen au fond.

Par ces motifs, la Commission, à l'unanimité,

DECIDE DE JOINDRE les requêtes Nos 14147/88 et 22320/93,

DECLARE LES REQUETES RECEVABLES, tous moyens de fond réservés.

Le Secrétaire de la Première Chambre	Le Président de la Première Chambre
(M.F. BUQUICCHIO)	(A. WEITZEL)