SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête N° 29812/96
présentée par Guido FISCHER
contre la Suisse

La Commission européenne des Droits de l'Homme (Première Chambre), siégeant en chambre du conseil le 21 octobre 1998 en présence de

MM. M.P. PELLONPÄÄ, Président
S. TRECHSEL
N. BRATZA
E. BUSUTTIL
A. WEITZEL
C.L. ROZAKIS
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
I. BÉKÉS
G. RESS
A. PERENIČ
C. BÎRSAN
M. VILA AMIGÓ
Mme M. HION
M. R. NICOLINI

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 la requête introduite le 12 janvier 1996 par Guido FISCHER contre la Suisse et enregistrée le 16 janvier 1996 sous le N° de dossier 29812/96 ;

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

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, ressortissant suisse né en 1942, ingénieur, réside en Suisse. Il est représenté devant la Commission par Maître Francesco Naef, avocat au barreau de Lugano.

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

A. Circonstances particulières de l'affaire

Le requérant fit édifier un immeuble à usage locatif sur un terrain dont il était propriétaire à Pregassona. Aux termes d'une autorisation datée du 1er février 1989, certaines pièces du rez-de-chaussée devaient servir de locaux communs et ne pouvaient pas être données en location (« ... i vani al pianterreno indicati come disponibili non potranno essere adibiti né all'abitazione né al lavoro ... »).

Un contrôle effectué à la fin de l'année 1991 révéla que les bureaux de la société anonyme A. et le dépôt de l'entreprise R. étaient installés dans les pièces en question (ci-après les locaux). Un procès-verbal de contravention fut en conséquence notifié au requérant et, le 22 janvier 1992, le maire de Pregassona lui infligea une amende de 1 000 francs suisses (ci-après CHF) ; il ordonna en outre l'évacuation des locaux pour la fin du mois de février 1992.

Le requérant ne contesta pas cette décision.

Le 27 octobre 1992, ayant constaté que les locaux étaient loués aux entreprises R., I. et D., le maire de Pregassona notifia au requérant un second procès-verbal de contravention assorti d'un ordre d'évacuation échéant le 30 novembre 1992.

Cette décision fut confirmée par le Conseil d'Etat du canton du Tessin (ci-après le Conseil d'Etat) le 13 janvier 1993, puis par le tribunal administratif du canton du Tessin (ci-après le tribunal administratif) le 1er avril 1993.

Le 3 mai 1993, le requérant résilia les contrats de location conclus avec R. et I. ; D. avait déjà quitté les locaux à la fin de l'année 1992.

Le 26 mai 1993, le maire de Pregassona ordonna au requérant de faire évacuer les locaux encore occupés par R. et, le 2 juillet 1993, il lui infligea une amende de 50 000 CHF pour infractions à la législation cantonale en matière de construction. En particulier, il releva que, contrairement à l'autorisation du 1er février 1989, le requérant avait loué les locaux à R., I. et D. à compter des 1er octobre 1990, respectivement 1er novembre 1990 et 15 octobre 1992.

Le 24 août 1993, le Conseil d'Etat rejeta la contestation déposée par le requérant contre la décision du 2 juillet 1993. Il releva d'abord que, d'un point de vue formel, le

procès-verbal de contravention du 27 octobre 1992 et la décision entreprise satisfaisaient aux exigences légales. Il observa ensuite que le requérant ne contestait pas avoir loué les locaux à des tiers pour un usage commercial, contrairement à l'autorisation du 1er février 1989.

Enfin, considérant notamment que le requérant était récidiviste, une amende lui ayant déjà été infligée en janvier 1992, et qu'il avait perçu des loyers pour un montant de 76 500 CHF, le Conseil d'Etat estima que la sanction prononcée en application de l'article 46 par. 2 de la loi sur les constructions du canton du Tessin (ci-après la loi sur les constructions) n'était pas excessive.

Le requérant recourut contre cette décision au tribunal administratif, affirmant que l'amende était manifestement disproportionnée. A cet égard, il allégua qu'il n'avait pas agi intentionnellement mais tout au plus par négligence, les contrats de location ayant été signés par son mandataire ; il souligna également qu'il était intervenu personnellement aux fins de résilier lesdits contrats dès l'entrée en force du jugement rendu par le tribunal administratif en avril 1993. Il déclara en outre que la location des locaux ne lui avait pas rapporté 76 500 CHF mais 50 300 CHF environ et que le profit perçu de façon illégale n'était au demeurant pas un élément susceptible d'être pris en compte pour déterminer le montant de l'amende, puisque l'article 44 de la loi sur les constructions prévoyait une sanction spécifique.

Par jugement du 10 juin 1994, le tribunal administratif rejeta le recours du requérant. Il rappela d'abord qu'aux termes de l'article 46 de la loi sur les constructions, l'autorité communale disposait d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle fixait une amende et que l'autorité de recours devait se limiter à vérifier si cette dernière n'était pas manifestement insoutenable ni contraire aux principes juridiques fondamentaux.

Le tribunal administratif releva ensuite que le requérant ne contestait pas l'infraction, mais seulement le montant de l'amende. Après avoir rappelé que celle-ci devait être fixée en tenant compte de la faute, des circonstances dans lesquelles avait été perpétrée l'infraction et de la nécessité d'atteindre les buts de prévention générale poursuivis, il conclut que la sanction, bien que sévère, n'était pas disproportionnée, vu en l'espèce la gravité des faits reprochés et de la faute. A cet égard, il observa que l'infraction avait été commise de manière continue, que le requérant avait enfreint des prescriptions claires et retiré un avantage économique égal, sinon supérieur à 50 000 CHF. Il souligna en outre, du point de vue subjectif, que l'infraction avait été perpétrée intentionnellement et dans un dessein de lucre par un ingénieur, lequel avait récidivé ; or il était légitime d'attendre d'un professionnel qu'il respecte la législation en matière de construction. Enfin, il estima que le requérant ne pouvait pas diminuer sa faute en invoquant son intervention personnelle suite au jugement du mois d'avril 1993, celle-ci ayant seulement visé à satisfaire à une obligation légale après des années d'abus, ou en cherchant à en imputer la responsabilité à son mandataire.

Le requérant recourut contre ce jugement au Tribunal fédéral. Invoquant l'article 6 de la Convention, il reprocha au tribunal administratif de n'avoir pas examiné la question de la proportionnalité de l'amende avec un pouvoir de libre examen et de ne pas s'être prononcé sur son argument relatif à l'article 44 de la loi sur les constructions.

Par arrêt du 7 juin 1995, notifié le 19 juillet 1995, le Tribunal fédéral rejeta le recours du requérant.

Considérant notamment que l'article 46 de la loi sur les constructions ressortissait au droit pénal administratif, que la sanction présentait un caractère à la fois préventif et répressif et que l'amende, qui pouvait être supérieure à 10 000 CHF, était à certaines conditions susceptible d'être commuée en une peine privative de liberté d'une durée maximale de trois mois, les juges estimèrent, en accord avec le requérant, que l'infraction reprochée consistait en une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 de la Convention et devait dès lors être soumise au contrôle d'un tribunal de pleine juridiction. Ils relevèrent qu'aux termes de la loi de procédure administrative du canton du Tessin, le tribunal administratif avait un pouvoir d'examen complet et que l'affirmation contenue dans son jugement du 10 juin 1994, selon laquelle il devait se limiter à vérifier si l'amende n'était pas manifestement insoutenable, était erronée. Toutefois, ils observèrent que nonobstant cette prémisse incorrecte, le tribunal administratif avait évalué librement la proportionnalité de la peine.

Examinant à leur tour la sanction prononcée par le maire de Pregassona, les juges estimèrent qu'elle n'était pas arbitraire ni disproportionnée.

Quant au grief tiré de l'article 44 de la loi sur les constructions, ils jugèrent que l'inconsistance absolue (« assoluta inconsistenza ») de l'argument soulevé par le requérant avait dispensé le tribunal administratif de le réfuter. A cet égard, ils rappelèrent qu'aux termes de l'article 44 de la loi sur les constructions, en effet, la remise en état - et la sanction pécuniaire lorsque cette dernière s'avérait impossible ou disproportionnée - n'excluaient pas les contraventions, lesquelles étaient prévues par l'article 46 ; ils soulignèrent aussi qu'en l'espèce, la sanction pécuniaire de l'article 44 ne pouvait pas entrer en considération puisque la « remise en état » n'impliquait aucune intervention sur l'ouvrage, mais seulement l'obligation de se conformer à une autorisation.

B. Droit interne pertinent

Aux termes de la loi sur les constructions du canton du Tessin du 13 mars 1991 :

Italien

Artìcolo 44 :

« 1. Ove la misura del ripristino risulti impossibile o sproporzionata, il Municipio la sostituisce con una sanzione pecuniaria, il cui ammontare sia superiore di almeno un quarto al vantaggio di natura economica che può derivare al contravventore.

(...)

3. L'ordine di ripristino o la sanzione pecuniaria non escludono la contravvenzione (...) »

Artìcolo 46

« 1. Le contravvenzioni alla presente legge, ai piani regolatori e ai regolamenti edilizi comunali sono punite dal Municipio:
(...)
- con la multa sino a fr. 10 000 (...)

2. Se l'autore è recidivo, ha agito intenzionalmente o per fine di lucro, il Municipio non è vincolato da questi massimi.

3. La multa dev'essere commisurata alla gravità dell'infrazione e, se del caso, della colpa (...) »

Traduction

Article 44 :

« 1. Lorsque la remise en état se révèle impossible ou disproportionnée, le maire la substitue par une sanction pécuniaire, dont le montant est supérieur à au moins un quart de l'avantage de nature économique retiré par le contrevenant.
(...)

3. L'ordre de remise en état ou la sanction pécuniaire n'excluent pas la contravention (...) »

Article 46 :

« 1. Les infractions à la présente loi, aux plans d'aménagement et aux règlements de construction communaux sont punis par le maire :
(...)
- d'une amende jusqu'à fr. 10 000 (...)

2. En cas de récidive, si l'auteur a agi intentionnellement ou dans un dessein de lucre, le maire n'est pas lié par ces maxima.

3. L'amende doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et, le cas échéant, à la faute (...) »

Par ailleurs, aux termes de la loi de procédure administrative du canton du Tessin du 19 avril 1966 :

Italien

Artìcolo 18

« 1. L'autorità amministrativa accerta d'ufficio i fatti, (...) valuta le prove secondo libero convincimento ed applica d'ufficio il diritto.
(...) »

Artìcolo 61

« 1. Il ricorso al Tribunale cantonale amministrativo è proponibile contro la violazione del diritto.

2. Costituisce in particolare violazione del diritto:

- l'errata o la mancata applicazione di una norma
  stabilita dalla legge o risultante implicitamente da essa;
- l'apprezzamento giuridico erroneo di un fatto;
- l'eccesso e l'abuso di potere;
- la violazione di una norma essenziale di procedura. »

Artìcolo 62

« Con il ricorso può essere impugnato ogni accertamento inesatto o incompleto dei fatti rilevanti per la decisione. »

Artìcolo 63

« 1. Con il ricorso si possono addurre fatti nuovi e si possono proporre nuovi mezzi di prova.

(...) »

Artìcolo 65

« 1. Se il Tribunale cantonale amministrativo annulla la decisione impugnata, esso decide nel merito.

(...) »

Traduction

Article 18

« 1. L'autorité administrative établit d'office les faits, (...) apprécie librement les preuves et applique d'office le droit.

(...) »

Article 61

« 1. Le recours au tribunal administratif cantonal peut être formé pour violation du droit.

« 2. Constitue en particulier une violation du droit :

- l'application erronée ou la non-application d'une norme légale ou résultant implicitement de la loi;
- l'appréciation juridique erronée d'un fait;
- l'excès et l'abus de pouvoir;
- la violation d'une norme essentielle de procédure. »

Article 62

« Le recours peut être formé pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. »

Article 63

« 1. Le recourant peut invoquer des faits et des moyens de preuves nouveaux.

(...) »

Article 65

« 1. Si le tribunal administratif cantonal annule la décision entreprise, il statue sur le fond.

(...) »

GRIEFS

Invoquant l'article 6 par. 1 de la Convention, le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue par un « tribunal ». A cet égard, il allègue que, suite à ses recours dirigés contre l'amende infligée par le maire de Pregassona, le tribunal administratif puis le Tribunal fédéral n'ont pas exercé un plein pouvoir de juridiction.

Le requérant se plaint également de n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable, au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention. A cet égard, il soutient que le tribunal administratif ne s'est pas prononcé sur l'un des arguments qu'il avait invoqué dans son mémoire de recours, en l'occurrence le fait que le gain illicite n'était pas un élément susceptible d'être pris en considération pour la fixation de la peine.

EN DROIT

1. Le requérant se plaint de ce que sa cause n'a pas été entendue par un « tribunal ». A cet égard, il allègue que la sanction du maire de Pregassona n'a pas été soumise au contrôle d'une autorité judiciaire disposant d'un plein pouvoir de juridiction. Il invoque l'article 6 de la Convention, qui dispose en ses passages pertinents :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle (...) »

La Commission estime que l'infraction reprochée au requérant s'analyse en une « accusation en matière pénale » au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention, lequel trouve dès lors à s'appliquer (Cour eur. D.H., arrêt Pramstaller c. Autriche du 23 octobre 1995, série A n° 329-A, p. 15, par. 32 et 33).

Elle rappelle qu'une décision qui relève du droit pénal doit être prononcée par un « tribunal » offrant les garanties de l'article 6 par. 1 de la Convention. En particulier, lorsqu'une telle décision est rendue par une autorité administrative qui ne remplit pas les exigences de cette disposition, elle doit subir le contrôle ultérieur d'un « organe judiciaire de pleine juridiction » disposant notamment du pouvoir de la réformer en tous points, en fait comme en droit (Cour eur. D.H., arrêt Pramstaller c. Autriche précité, p. 17, par. 39 et 41).

En l'espèce, le Conseil d'Etat n'était pas un « tribunal » au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention ; par ailleurs, le Tribunal fédéral a examiné la question du montant de l'amende prononcée à l'encontre du requérant sous l'angle limité de l'arbitraire et n'a donc pas exercé un contrôle exhaustif comme l'exige cette disposition.

Reste le tribunal administratif, devant lequel le requérant a contesté la décision du Conseil d'Etat du 24 août 1993.

La Commission relève d'abord qu'aux termes de la loi de procédure administrative du canton du Tessin, cette juridiction était compétente pour réformer en fait comme en droit la décision entreprise (articles 61 à 63, 65).

Elle observe ensuite que dans son recours adressé au tribunal administratif, le requérant n'a pas contesté les faits qui lui étaient reprochés, mais seulement le montant de l'amende, qu'il jugeait manifestement disproportionnée. A cet égard, elle note que le tribunal administratif, après avoir rappelé que l'amende devait être fixée en tenant compte de la faute, des conditions dans lesquelles avait été perpétrée l'infraction et de la nécessité d'atteindre les buts de prévention générale poursuivis, a dûment examiné, au vu des faits et du droit, tous les éléments, tant subjectifs qu'objectifs, pertinents pour déterminer la sanction. Dans ces circonstances, la Commission estime que le tribunal administratif,

nonobstant sa déclaration selon laquelle l'autorité de recours devait se limiter à vérifier si la décision entreprise n'était pas manifestement insoutenable, a en réalité contrôlé avec un pouvoir de pleine juridiction le montant de l'amende infligée au requérant, lequel ne saurait dès lors se plaindre de n'avoir pas eu accès à un « tribunal », au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 de la Convention.

2. Le requérant se plaint aussi de ce que sa cause n'a pas été entendue équitablement. A cet égard, il allègue que le tribunal administratif ne s'est pas prononcé sur son argument relatif à l'article 44 de la loi sur les constructions.

La Commission rappelle que l'absence de motivation d'un jugement peut, dans certaines circonstances, mettre en jeu le droit à un procès équitable de l'article 6 par. 1 de la Convention. Toutefois, les parties n'ont pas un droit absolu d'obtenir des tribunaux saisis qu'ils traitent de tous les points qu'elles estiment fondamentaux pour leur argumentation (N° 15384/89, déc. 9.5.94, D.R. 77-A, p. 5 et N° 20664/92, déc. 29.6.94, D.R. 78-A, p. 97).

En l'espèce, la Commission relève que le tribunal administratif a examiné de manière approfondie la question du montant de l'amende infligée par le maire de Pregassona en application de l'article 46 de la loi sur les constructions et a motivé de façon détaillée sa décision de rejeter sur ce point, au regard de cette disposition, le recours du requérant. Elle observe en outre que le Tribunal fédéral, dans son arrêt du 7 juin 1995, a indiqué les raisons pour lesquelles le moyen tiré de l'article 44 de la loi sur les constructions était dénué de fondement et s'est en conséquence prononcé sur l'argument du requérant relatif à cette disposition.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est également manifestement mal fondée et doit être rejetée, en application de l'article 27 par. 2 de la Convention.

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

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

M.F. BUQUICCHIO
Secrétaire
de la Première Chambre

M.P. PELLONPÄÄ
Président
de la Première Chambre