SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 15080/89
présentée par Massimiliano Magnaghi
contre l'Italie

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 16 mai 1995 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
H. DANELIUS
C.L. ROZAKIS
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
S. TRECHSEL
A.S. GÖZÜBÜYÜK
A. WEITZEL
J.-C. SOYER
H.G. SCHERMERS
Mme G.H. THUNE
M. F. MARTINEZ
Mme J. LIDDY
MM. L. LOUCAIDES
J.-C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ
B. MARXER
G.B. REFFI
M.A. NOWICKI
I. CABRAL BARRETO
N. BRATZA
I. BÉKÉS
J. MUCHA
E. KONSTANTINOV
D. SVÁBY
G. RESS
A. PERENIC
C. BÎRSAN

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 29 mars 1989 par le requérant contre l'Italie et enregistrée le 6 juin 1989 sous le No de dossier 15080/89 ;

Vu la décision de la Commission du 12 octobre 1992 de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le 5 février 1993, les observations en réponse présentées par le requérant le 29 mars 1993 et ses informations des 20 septembre 1994 et 2 février 1995 ;

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 est un ressortissant italien né en 1926 et réside

en Suisse, à Savigny. Il est président de la société en commandite simple "Isola Rossa di Magnaghi Massimiliano e C." - ci-après la société I.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Circonstances particulières de l'affaire

A la fin des années 50, la société I. acheta 300 hectares de terrain à bâtir dans la municipalité de Monte Argentario (Grosseto).

Après plusieurs années de négociations le conseil municipal de Monte Argentario approuva par décision du 6 juin 1964 un projet de lotissement de la propriété de la société I.

Une convention fut signée entre la société du requérant et la municipalité de Monte Argentario le 27 novembre 1964 ; elle prévoyait la réalisation de deux villages de vacances et d'une oeuvre d'intérêt public, c'est-à-dire la construction de la corniche qui devait relier les deux localités les plus importantes de la municipalité de Monte Argentario, Porto S. Stefano et Porto Ercole.

Conformément à la convention et aux autorisations sus-mentionnées, la société I. réalisa, au cours de la deuxième partie des années 60, la construction de plusieurs routes, ponts, aqueducs, cabines pour l'électricité et une grande partie de la corniche dont le coût, selon les estimations du requérant, correspondait, en 1986, à 6 milliards de lires italiennes.

Le plan d'urbanisme ("Piano regolatore generale"), comprenant le projet de lotissement de la municipalité, fut adopté par délibération du conseil municipal du 12 octobre 1968. Ce projet fut soumis au conseil supérieur des travaux publics qui, dans sa réunion du 16 février 1971, décida que le plan d'urbanisme pouvait être approuvé moyennant certaines modifications visant le respect de l'environnement. Par délibération du 30 octobre 1971, le conseil municipal de Monte Argentario accepta les modifications du conseil supérieur des travaux publics.

Le plan d'urbanisme fut définitivement approuvé par décret (n° 1151) du ministère des Travaux publics du 16 février 1972, sauf en ce qui concerne le lotissement litigieux. Le ministère des Travaux publics estima que la zone concernée par le projet de lotissement devait être protégée et interdit les constructions ("vincolo di inedificabilità assoluta") considérées préjudiciables à l'environnement, sous réserve d'études tenant compte des exigences prévues par l'autorité ministérielle.

La société I. attaqua ce décret devant le Conseil d'Etat. Par arrêt du 9 juillet 1974, rendue publique à l'audience du 22 octobre 1974, le Conseil d'Etat rejeta le recours. Le Conseil d'Etat estima que c'était à juste titre que le ministère des Travaux publics avait choisi d'approuver le plan d'urbanisme tout en interdisant l'aggravation des constructions, comme le lui permettait la loi, pour protéger l'intérêt général.

Le Conseil d'Etat releva également qu'il n'était pas compétent pour le remboursement des frais à la charge de la société du requérant pour la réalisation des travaux prévus dans la convention et qu'au demeurant il restait à déterminer si ces frais n'avaient pas déjà trouvé une contrepartie dans cette réalisation partielle.

Finalement, une variante à la convention initiale fut élaborée : elle réduisait le volume des constructions de 450.000 mètres cubes à 28.000 mètres cubes. Seuls 12.000 mètres cubes furent réalisés.

Par délibérations successives des 28 novembre 1983 n° 12374, 17 mai 1985 n° 5389 et 2 mai 1988 n° 4139, la région Toscane classa les terrains, objet de la convention, dans la catégorie des terrains agricoles.

En raison des faits énoncés ci-dessus, la société I., représentée par le requérant, intenta plusieurs procédures.

a) Procédure devant le tribunal administratif régional

Le 22 novembre 1985, la société I. déposa au greffe du tribunal administratif régional de la Toscane un recours en annulation de la délibération de la région Toscane du 17 mai 1985. La société I. déposa le même jour une demande de fixation de la date d'audience ("domanda di fissazione udienza"). Le 25 novembre 1991, elle déposa une demande de fixation d'urgence de la date d'audience ("domanda di prelievo"). Par un jugement interlocutoire du 26 janvier 1993, dont le texte fut déposé au greffe le 26 février 1993, le tribunal ordonna aux parties de déposer au greffe du tribunal un certain nombre de documents.

Le 20 décembre 1993, le greffe du tribunal a informé les parties que les documents demandés avaient été déposés.

Il ressort de pièces versées au dossier de procédure devant la Commission que le requérant a déposé au greffe du tribunal une demande de fixation de la date d'audience et une demande de fixation d'urgence de la date d'audience, datées du 10 mars 1994, sans pour autant mentionner la date exacte du dépôt au greffe.

Par jugement du 13 juillet 1994, dont le texte fut déposé au greffe le 14 novembre 1994, le tribunal rejeta le recours de la société I. au motif que, contrairement à ce que celle-ci affirmait, toute aggravation des constructions sur ces terrains avait été supprimée non par la délibération attaquée mais par le décret (n° 1151) du ministère des Travaux publics du 16 février 1972 et que cela était amplement motivé par des raisons de protection de l'environnement. L'intérêt de la collectivité - le droit à l'environnement - primait celui de ceux qui ne prennent en considération que l'éventuelle utilisation des terrains.

b) Procédure devant le tribunal civil de Grosseto

Le 20 décembre 1986, la société I. assigna la municipalité de Monte Argentario devant le tribunal de Grosseto afin d'obtenir la résolution de la convention, le remboursement des sommes que la société I. avait dépensées pour la réalisation des travaux prévus dans la convention signée avec la municipalité de Monte Argentario le 27 novembre 1964, et la réparation des dommages subis. La municipalité contesta, pour sa part, la qualification du projet de lotissement puisque tous les éléments requis n'y figuraient pas et arguait de ce qu'il s'agissait d'un projet de zone. La municipalité souleva une exception d'incompétence de la juridiction ordinaire et affirma que de toute manière l'action de la société I. en réparation des dommages était prescrite puisque l'interdiction de construire datait du 16 février 1972 et que le terme décennal était amplement dépassé. En outre, et selon la municipalité, il ne s'agissait pas d'une convention puisque la municipalité ne prenait aucun engagement.

La première audience se tint le 3 février 1987. Trois audiences plus tard, le 19 juillet 1988, le juge estima que l'exception préliminaire relative à la compétence de la juridiction ordinaire devait être tranchée par la chambre compétente et fixa la présentation des conclusions des parties au 23 mai 1989. L'audience de plaidoirie devant la chambre compétente se tint le 22 juin 1990.

Par jugement non-définitif du 27 septembre 1990, dont le texte fut déposé au greffe le 21 mars 1991, le tribunal - sans trancher la

question de la qualification de la convention - rejeta la demande de la société I. tendant à obtenir la résolution du contrat pour inexécution de la part de l'administration et réparation des dommages en découlant, mais se déclara compétent pour examiner la question de la prescription, de l'indemnité devant être versée à la société I. pour les réalisations déjà effectuées et de la libération de la société du requérant de ses obligations pour "impossibilité survenue" ("sopravvenuta impossibilità"). Par une ordonnance du même jour, le tribunal retransmit l'affaire au juge de la mise en état pour lui permettre de poursuivre l'instruction.

L'instruction reprit le 31 mai 1991. Cinq audiences plus tard, le 2 décembre 1994, le juge de la mise en état renvoya l'affaire au 28 avril 1995.

2. Droit interne et pratique pertinents

La Cour constitutionnelle a développé à travers ses arrêts une forme de protection de l'individu face à l'imposition de restrictions à l'usage des biens par l'administration (voir Cour eur. D. H., arrêt Katte Klitsche de la Grange du 27 octobre 1994, série A n° 293-B, p. 31 - 32, par. 26).

Aux termes de cette jurisprudence, il apparaît que l'administration garde le droit d'imposer toutes les restrictions qu'elle juge utiles, mais si de telles restrictions ont pour effet de vider le droit de propriété de son contenu, elles sont assimilées à une expropriation et donnent lieu à l'application de l'article 42 de la Constitution qui prévoit l'obligation de l'indemnisation.

Est assimilé à une expropriation l'acte administratif qui vise non pas une catégorie de biens mais un bien déterminé qui, bien que laissé en propriété à une personne, est soumis à des restrictions telles, quant à son utilisation, que sa valeur économique, d'usage ou d'échange, est pratiquement réduite à néant. On a alors une expropriation dite "de valeur", qui ouvre droit à une indemnisation.

Cette hypothèse se réalise lorsque la restriction est très grave (interdiction absolue) et qu'elle est prévue pour une période indéterminée ou se prolonge au-delà des limites raisonnables.

GRIEFS

Le requérant allègue la violation de l'article 1 du Protocole N° 1 en ce qu'il aurait été porté atteinte à son droit de propriété. Il se plaint également, sans invoquer l'article 6 par. 1 de la Convention, de la durée des procédures engagées respectivement devant le tribunal administratif régional de la Toscane et devant le tribunal civil de Grosseto.

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 29 mars 1989 et enregistrée le 6 juin 1989.

Le 12 octobre 1992, la Commission a décidé de donner connaissance de la requête au Gouvernement italien et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Les observations du Gouvernement défendeur ont été présentées le 5 février 1993.

Les observations en réponse du requérant ont été présentées le 29 mars 1993.

EN DROIT

1. Le requérant est président de la société en commandite simple "Isola Rossa di Magnaghi Massimiliano e C.", société de personne à laquelle il a donné son nom. Le requérant, associé commandité ayant le pouvoir d'agir au nom de la société, est solidairement et indéfiniment responsable et peut donc se prétendre "victime", au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention, des violations alléguées.

2. Le premier grief du requérant porte sur une prétendue ingérence dans son droit au respect de ses biens causée par l'interdiction absolue de construire. Il invoque l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1).

Le Gouvernement défendeur considère que le grief du requérant porte essentiellement sur le décret (n° 1151) du ministère des Travaux publics du 16 février 1972 dont les effets étaient cristallisés par l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 1974. Le Gouvernement excipe à cet égard du non-respect du délai de six mois au regard de l'article 26 (art. 26) de la Convention.

Quant à la délibération de la région Toscane du 17 mai 1985 et aux demandes de remboursement des dépenses, le Gouvernement excipe du non-épuisement des voies de recours internes, car les procédures étaient, au moment de la présentation des observations du Gouvernement, encore pendantes devant les juridictions internes.

Selon le requérant, les deux procédures internes ne constituaient pas des voies de recours au sens de l'article 26 (art. 26) de la Convention. En effet, le tribunal administratif n'examine que la légalité des actes administratifs et non leur bien-fondé. L'annulation d'un acte laisse à l'administration la possibilité de le réitérer. Quant à la procédure pendante devant le tribunal civil de Grosseto, elle a pour objet le remboursement des dépenses réalisées et non la réparation des dommages en raison de l'impossibilité actuelle d'utiliser la zone.

Dans ses observations, le requérant soutient en particulier que l'interdiction absolue de construire pendant une période indéterminée constitue une expropriation en ce que son droit de propriété serait vidé de son contenu. Selon lui, le fait qu'il n'a droit à aucune indemnité n'est pas justifié par des motifs d'intérêt général. Le requérant estime que le juste équilibre prévu par l'article 1 du Protocole N° 1 (P1-1) est de ce fait rompu. Il estime par ailleurs qu'il n'est pas possible de demander une indemnisation en raison de cette interdiction.

Dans la mesure où le requérant se plaint de l'interdiction absolue de construire, la Commission constate que l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 octobre 1974 fixe comme point de départ de l'interdiction absolue de construire la date à laquelle le décret du ministère des Travaux publics à été pris, c'est-à-dire au 16 février 1972.

A cet égard, la Commission, à l'instar du Gouvernement, considère que la décision du Conseil d'Etat du 22 octobre 1974 constitue en l'espèce la décision interne définitive, rendue publique au-delà de six mois avant l'introduction de la requête (voir, mutatis mutandis, N° 11844/85, déc. 29.2.88, D.R. 55 p. 215). Il s'ensuit que cette partie du grief doit être rejetée conformément aux articles 26 et 27 par. 3 (art. 26, 27) de la Convention.

Quant au grief soulevé par le requérant dans ses observations, concernant l'expropriation sans indemnisation, la Commission relève que le requérant n'a pas invoqué la question de l'expropriation devant les juridictions internes. Le requérant s'est limité à demander devant la juridiction administrative l'annulation d'une délibération de la région Toscane et devant la juridiction civile la résolution de la convention, le remboursement des sommes dépensées et la réparation des dommages subis. Il n'a pas demandé aux juridictions de constater l'existence

d'une expropriation "de valeur" et de lui accorder l'indemnisation à laquelle il avait droit (voir Cour eur. D. H., arrêt Katte Klitsche de la Grange, du 27 octobre 1994, série A n° 293-B, p. 31 - 32, par. 26).

La Commission constate que le requérant a omis de soulever expressément ou même en substance devant les juridictions internes le grief qu'il présente maintenant devant elle et qu'il n'a donc pas satisfait à la condition de l'épuisement des voies de recours internes. Il s'ensuit que cette partie du grief doit être rejetée conformément aux articles 26 et 27 par. 3 (art. 26, 27-3) de la Convention.

3. Le second grief du requérant porte sur la durée de deux procédures litigieuses, l'une devant les juridictions administratives, l'autre devant les juridictions civiles.

La première procédure a débuté le 22 novembre 1985 et s'est terminée le 14 novembre 1994 par le dépôt au greffe du jugement du tribunal administratif régional de la Toscane.

La seconde procédure a débuté le 20 décembre 1986 et était encore pendante au 28 avril 1995 devant le tribunal civil de Grosseto.

Selon le requérant, la durée de ces procédures, qui est respectivement de plus de huit ans et onze mois et d'un peu plus de huit ans et quatre mois, 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 du requérant 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.

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

DECLARE RECEVABLE, tous moyens de fond réservés, le grief tiré de la durée excessive des procédures engagées respectivement les 22 novembre 1985 et 20 décembre 1986 devant les juridictions italiennes,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE pour le surplus.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)