



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

1959 • 50 • 2009

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE ROSSITTO c. ITALIE

(Requête n° 7977/03)

ARRÊT

STRASBOURG

26 mai 2009

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 Rossitto c. Italie,

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

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 5 mai 2009,

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

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 7977/03) dirigée contre la République italienne et dont une ressortissante de cet Etat, M^{me} Venera Rossitto (« la requérante »), a saisi la Cour le 26 février 2003 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par M^e F. Magro, avocat à Avola. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Spatafora, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Le 13 mai 2005, le président de la deuxième section a décidé de communiquer la requête au Gouvernement. Comme le permet l'article 29 § 3 de la Convention, il a en outre été décidé que la Chambre se prononcerait en même temps sur la recevabilité et le fond.

EN FAIT**I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE**

4. La requérante est née en 1946 et réside à Avola.

5. Par un contrat du 18 mai 1984, la requérante devint propriétaire d'un terrain de 169 mètres carrés, sis à Avola et enregistré au cadastre, feuille 57, parcelle 1874.

6. Entre-temps, le 31 janvier 1972, la région de Sicile avait approuvé le plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*) d'Avola qui affectait ce terrain à la création d'un parc public (*parco pubblico*) et, par conséquent,

le frappait d'une interdiction absolue de construire en vue de son expropriation (*vincolo di inedificabilità preordinato all'esproprio*).

7. Conformément à l'article 1 de la loi régionale sicilienne n° 38 du 5 novembre 1973, l'interdiction de construire imposée par le plan général d'urbanisme devint caduque en 1982, aucun plan d'urbanisme détaillé n'ayant été adopté dans un délai de dix ans.

8. Malgré l'expiration de l'interdiction de construire, le terrain ne fut pas libre de contrainte.

9. En effet, dans l'attente de la décision de la municipalité d'Avola quant au nouvel usage du terrain litigieux, celui-ci fut soumis au régime prévu par l'article 4 de la loi n° 10 de 1977, disposition considérée comme applicable à ce type de situation par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Aux termes de cette disposition relative aux terrains des municipalités qui n'ont pas adopté de plans généraux d'urbanisme, un permis de construire peut être octroyé pour un volume très réduit et uniquement si le terrain est situé en dehors d'un secteur urbanisé, comme dans le cas du terrain de la requérante. Si le terrain est situé à l'intérieur d'un secteur urbanisé, toute nouvelle construction est interdite.

10. Par un arrêté du 7 avril 1988, le conseil municipal (*consiglio municipale*) d'Avola, en application du plan général d'urbanisme adopté le 31 janvier 1972, approuva un plan détaillé d'urbanisme (*piano particolareggiato*) qui affectait le terrain de la requérante à la création de zones vertes (*zona adibita a verde pubblico attrezzato*) et le frappait par conséquent d'une nouvelle interdiction absolue de construire en vue de son expropriation.

11. Conformément à l'article 1 de la loi régionale n° 38 du 5 novembre 1973, l'interdiction de construire frappant le terrain de la requérante devint caduque le 7 avril 1998, à savoir dix ans après l'adoption du plan détaillé d'urbanisme.

12. Malgré l'expiration de l'interdiction de construire, le terrain de la requérante ne retrouva pas son affectation d'origine, compte tenu de ladite jurisprudence du Conseil d'Etat qui considérait comme applicable en l'espèce l'article 4 de la loi n° 10 de 1977.

13. Par des arrêtés des 7 décembre 2000, 18 juin 2001, 19 juin 2001, 11 juillet 2001, 12 juillet 2001, 9 octobre 2002 et 10 octobre 2002, la municipalité d'Avola approuva des variantes du plan général d'urbanisme et du plan détaillé d'urbanisme, sans toutefois procéder à l'expropriation du terrain de la requérante.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

14. Le droit et la pratique internes pertinents sont exposés dans l'affaire *Scordino c. Italie* (n° 2), n° 36815/97, §§ 25-45, 15 juillet 2004.

EN DROIT

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

15. La requérante se plaint de la longue durée du permis d'exproprier, assorti de l'interdiction de construire, qui frappe son terrain. Elle allègue que cette situation équivaut à une expropriation *de facto*, en l'absence de toute indemnisation et invoque 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 Etats 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. »

16. Le Gouvernement s'oppose à cette thèse.

A. Sur la recevabilité

17. Le Gouvernement soulève une exception préliminaire tirée du non-épuisement des voies de recours internes, au motif que la requérante n'aurait pas attaqué devant le tribunal administratif l'arrêté d'approbation du plan détaillé d'urbanisme du 7 avril 1988.

18. La requérante affirme qu'un tel recours aurait été inefficace.

19. La Cour observe avoir déjà examiné des exceptions similaires et avoir conclu qu'une procédure judiciaire visant l'annulation d'un plan d'urbanisme déterminé ne pourrait avoir une incidence sur la présente requête, étant donné que la requérante se plaint de la durée et des répercussions des limitations frappant son terrain en l'absence d'indemnisation (*Scordino c. Italie (n° 2)*, (déc.), n° 36815/97, 12 décembre 2002). Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas démontré que la requérante disposait d'un recours accessible et efficace pour contester les dispositions législatives ayant limité son droit de propriété de manière continue et indéterminée (*Terazzi S.r.l. c. Italie*, n° 27265/95, déc. 30 mars 1999).

20. Par conséquent, il y a lieu d'écarter l'exception soulevée par le Gouvernement défendeur.

21. La Cour constate que la requête n'est pas manifestement mal fondée au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. La Cour relève par ailleurs qu'elle ne se heurte à aucun autre motif d'irrecevabilité. Il convient donc de la déclarer recevable.

B. Sur le fond

22. La requérante soutient que la situation dénoncée n'est pas conforme à l'article 1 du Protocole n° 1.

23. La requérante souligne que l'ingérence dans son droit au respect de ses biens dure depuis maintenant vingt-quatre ans. Pendant toute cette période, le terrain a été frappé d'interdiction de construire, en attendant que l'administration procède à l'expropriation ou bien en attendant que l'administration décide quant à la destination à donner au terrain.

24. Dans ces circonstances, la requérante reproche aux autorités leur inertie et de ne jamais avoir procédé à l'expropriation. Elle se plaint de l'absence totale d'indemnisation pour le sacrifice qui lui est imposé.

25. La requérante fait observer que les principes fixés par la Cour constitutionnelle n'ont pas été pris en compte dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Par conséquent, son terrain a pu être soumis pour une durée indéterminée à une interdiction de construire sans possibilité d'indemnisation.

26. Elle affirme que, par l'effet combiné des interdictions de construire en vue de l'expropriation du terrain, son droit de propriété a été « gelé » pendant toute cette période : elle a perdu la pleine jouissance du terrain et la valeur de celui-ci a été rendue à néant.

27. Quant à la possibilité d'utiliser le terrain sous le coup des mesures litigieuses, la requérante allègue qu'il lui a été impossible d'exploiter le terrain à des fins agricoles. Elle affirme qu'il était également impossible de donner le terrain à bail, puisqu'aucune activité n'y aurait été autorisée.

28. En outre, la requérante soutient que la situation litigieuse a éliminé toute possibilité concrète de trouver un acheteur et vendre le terrain.

29. Compte tenu de la gravité de l'atteinte à son droit de propriété, la requérante soutient que l'absence d'indemnisation est incompatible avec l'article 1 du Protocole n° 1 et qu'il y a eu rupture du juste équilibre.

30. Le Gouvernement soutient que la situation dénoncée par la requérante est compatible avec l'article 1 du Protocole n° 1. A cet égard, il fait observer que la situation litigieuse ne s'analyse pas en une privation de propriété et ne peut pas être assimilée à celle-ci. Ensuite, le Gouvernement observe que les limitations affectant le terrain de la requérante sont prévues par la loi et répondent à l'intérêt public, puisqu'il s'agit de créer des parcs publics. En outre, la requérante aurait pu faire un usage alternatif de son terrain.

Eu égard à ces considérations, le Gouvernement affirme qu'il n'y a pas eu rupture du juste équilibre en l'espèce.

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

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

33. A cet égard, la Cour relève que les effets dénoncés par la requérante découlent tous de la diminution de la disponibilité du bien en cause. Elle estime qu'il n'y a pas eu d'expropriation de fait et, dès lors, que la seconde phrase du premier alinéa ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce (*Scordino c. Italie n° 2*, précité, § 70 ; *Matos e Silva, Lda. et autres c. Portugal*, arrêt du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1109, § 89).

34. La Cour est d'avis que les mesures litigieuses ne relèvent pas non plus de la réglementation de l'usage des biens, au sens du second alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1. En effet, s'il est vrai qu'il s'agit d'interdictions de construire réglementant l'usage des biens (*Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 25, § 64), il n'en demeure pas moins que les mêmes mesures visaient au final l'expropriation du terrain.

35. Dès lors, la Cour estime que la situation dénoncée par la requérante relève de la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1 (*Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 25, § 65 ; *Elia Srl c. Italie*, n° 37710/97, CEDH 2001-X, § 57 ; *Scordino c. Italie n° 2*, précité, § 73).

36. La Cour doit donc 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 (arrêts *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 26, § 69, et *Phocas c. France*, 23 avril 1996, *Recueil* 1996-II, p. 542, § 53).

37. A ce propos, elle constate que le terrain de la requérante a été soumis à une interdiction de construire en vue de son expropriation en vertu du plan général d'urbanisme de 1972. En 1984, lors de l'acquisition du terrain par la requérante, l'interdiction imposée par le plan général d'urbanisme avait expiré et, en attendant que l'administration décide du nouvel usage du terrain, celui-ci était soumis au régime prévu par la loi n° 10 de 1977. En 1988, une nouvelle interdiction de construire en vue de l'expropriation a été imposée par le plan détaillé d'urbanisme. En 1998, après l'expiration de la dernière interdiction, le terrain a été à nouveau soumis aux limitations au droit de bâtir prévues par la loi n° 10 de 1977. Depuis 2000, plusieurs nouvelles interdictions de construire en vue de l'expropriation ont été imposées par des variantes aux plans d'urbanisme de la ville.

38. Indépendamment du fait que les limitations frappant le terrain découlent d'un acte administratif ou de l'application d'une loi, il en résulte que le terrain litigieux a été frappé d'interdiction de construire de manière continue (*Terazzi c. Italie*, précité, § 83).

39. Il en résulte que l'ingérence litigieuse dure depuis plus de vingt-quatre ans, si l'on prend comme point de départ la date de l'acquisition du terrain de la part de la requérante.

40. La Cour juge naturel que, dans un domaine aussi complexe et difficile que l'aménagement du territoire, les Etats contractants jouissent d'une grande marge d'appréciation pour mener leur politique urbanistique (arrêt *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 26, § 69). Elle tient pour établi que l'ingérence dans le droit de la requérante au respect de ses biens répondait

aux exigences de l'intérêt général. Elle ne saurait renoncer pour autant à son pouvoir de contrôle.

41. La Cour estime que pendant toute la période concernée la requérante est restée dans une incertitude totale quant au sort de sa propriété : dans un premier temps, étant donné que l'interdiction en vue de l'expropriation imposée par le plan général d'urbanisme avait expiré, le terrain pouvait être frappé d'une autre interdiction en vue de son expropriation à condition qu'un plan détaillé soit adopté, ce qui s'est produit seulement en 1988. Après 1998, suite à l'expiration de la dernière interdiction, le terrain pouvait à tout moment être à nouveau frappé d'une autre interdiction en vue de son expropriation, ce qui s'est produit deux ans plus tard, en 2000. Actuellement, le terrain peut à tout moment être frappé d'une nouvelle interdiction en vue de son expropriation.

42. La Cour note que le droit interne ne permet pas de remédier à l'incertitude affectant le terrain de l'intéressée.

43. Elle estime en outre que l'existence, pendant toute la période concernée, d'interdictions de construire a entravé la pleine jouissance du droit de propriété de la requérante et a accentué les répercussions dommageables sur la situation de celle-ci en affaiblissant considérablement, entre autres, les chances de vendre le terrain. La Cour note que le Gouvernement s'est borné à contester l'allégation de la requérante selon laquelle le terrain ne pouvait pas être exploité autrement, sans toutefois fournir l'indication d'un usage alternatif possible de celui-ci.

44. Enfin, elle constate que la requérante n'a pas eu d'indemnisation.

45. Les circonstances de la cause, notamment l'incertitude et l'inexistence de tout recours interne effectif susceptible de remédier à la situation litigieuse, combinées avec l'entrave à la pleine jouissance du droit de propriété et l'absence d'indemnisation, amènent la Cour à considérer que la requérante a eu à supporter une charge spéciale et exorbitante qui a rompu le juste équilibre devant régner entre, d'une part, les exigences de l'intérêt général et, d'autre part, la sauvegarde du droit au respect des biens (arrêts *Sporrong et Lönnroth*, précité, p. 28, §§ 73-74 ; *Erkner et Hofauer*, précité, p. 66-67, §§ 78-79 ; *Elia*, précité, § 83).

46. En conclusion, il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

47. La requérante se plaint de l'inexistence en droit interne d'un recours effectif permettant de remédier à la situation litigieuse. Elle invoque l'article 13 de la Convention.

48. Le Gouvernement conteste cette thèse.

49. La Cour relève que ce grief est lié à celui examiné ci-dessus et doit donc aussi être déclaré recevable.

50. Eu égard au constat relatif à l'article 1 du Protocole n° 1 (paragraphe 45 ci-dessus), la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'examiner s'il y a eu, en l'espèce, violation de cette disposition.

III. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

51. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage matériel

52. Au titre du dommage matériel, la requérante sollicite 293 873 EUR, correspondant à la valeur actualisée du terrain. En outre, elle demande un dédommagement pour la non-jouissance de son bien, pendant plus de vingt-quatre ans, et pour l'impossibilité d'en tirer bénéfice en exploitant celui-ci. A ce titre, elle sollicite 300 000 EUR.

53. La requérante a eu recours à un expert, qui a déposé son rapport en novembre 2005.

54. Pour déterminer la valeur du terrain, l'expert a établi la moyenne entre la valeur du terrain en 1984, date de son acquisition par la requérante, et sa valeur actualisée. Pour ce faire, il a utilisé la méthode comparative qui se fonde sur la comparaison du terrain avec les terrains voisins, qui ont été construits.

55. L'expert a ainsi calculé que, en 1984, le terrain litigieux avait une valeur de 52 369 EUR. En outre, la valeur actuelle du terrain serait de 82 830 EUR.

56. Le Gouvernement conteste ces calculs, affirmant que les sommes sollicitées ne sont pas en rapport direct avec la violation alléguée et ne sont pas basées sur un raisonnement convaincant. Il soutient que les restrictions pesant sur le terrain litigieux au moment de son acquisition, imposées par la loi n° 10 de 1977, auraient en tout cas permis une exploitation limitée de la part de la requérante.

57. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC], no 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI). Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'Etat défendeur de la réaliser, la Cour n'ayant ni la compétence ni la possibilité pratique de l'accomplir elle-même. Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article

41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (*Brumarescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC], no 28342/95, § 20, CEDH 2000-I).

58. La Cour a dit que l'ingérence litigieuse répondait aux exigences de l'intérêt général (paragraphe 40 ci-dessus), ce qui revient à dire qu'aucun acte illégal ou arbitraire n'a été constaté.

59. Quant à l'indemnisation à fixer en l'espèce, celle-ci n'aura pas à refléter l'idée d'un effacement total des conséquences de l'ingérence litigieuse (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) du 31 octobre 1995, série A n° 330-B, p. 59, §§ 36 et 39 ; *Ex Roi de Grèce* précité, § 78), à défaut d'un constat d'illégalité.

60. La Cour estime ensuite que les circonstances de la cause ne se prêtent pas à une évaluation précise du dommage matériel. Le type de préjudice dont il est question présente un caractère intrinsèquement aléatoire, ce qui rend impossible un calcul précis des sommes nécessaires à sa réparation (*Lallement c. France*, n° 46044/99, § 16 ; *Sporrong et Lönnroth c. Suède* (article 50), arrêt du 18 décembre 1984, série A n° 88, § 32).

61. Pour calculer, en équité, le dommage, la Cour prendra en considération que le constat de violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ne concerne pas les permis d'exproprier et les interdictions de construire en tant que tels mais l'indisponibilité du terrain à compter de 1984.

62. Le point de départ du raisonnement doit être la valeur probable du terrain à cette même époque et la Cour écarte de ce fait les prétentions de la requérante dans la mesure où celles-ci sont fondées sur la valeur actuelle ou actualisée du terrain (arrêt *Scordino* (n° 2), précité, § 121).

63. Pour apprécier la valeur du terrain en 1984, la Cour estime opportun de partir des conclusions de l'expertise présentée par la requérante (voir paragraphe 55 ci-dessus).

64. Une fois déterminée la valeur du terrain en 1984, la Cour considère qu'en l'absence d'autres éléments, le préjudice découlant de l'indisponibilité du terrain pendant la période considérée peut être compensé par le versement d'une somme correspondant à l'intérêt légal pendant toute cette période appliqué sur la contre-valeur du terrain ainsi déterminée (voir *Terazzi S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 27265/95, § 37, 26 octobre 2004 ; *Elia S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n° 37710/97, § 25, 22 juillet 2004).

65. A la lumière de ces considérations, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour accorde 130 000 EUR.

B. Dommage moral

66. Quant au préjudice moral, la requérante réclame 160 000 EUR.

67. Le Gouvernement estime que le constat de violation représente une réparation suffisante.

68. Compte tenu des circonstances de la cause, la Cour considère que la violation de la Convention a porté à la requérante un tort moral résultant de l'incertitude de la situation litigieuse (*Scordino* (n° 2), précité, § 127).

69. La Cour alloue à la requérante la somme de 5 000 EUR.

C. Frais et dépens

70. La requérante demande également 23 480 EUR pour les frais et dépens engagés devant la Cour. En outre, elle demande le remboursement des frais d'expertise à concurrence de 3 605 EUR.

71. Le Gouvernement estime excessifs ces montants.

72. La Cour ne doute pas de la nécessité des frais réclamés ni qu'ils aient été effectivement engagés à ce titre. Elle trouve cependant excessives les sommes revendiquées. La Cour considère dès lors qu'il n'y a lieu de les rembourser qu'en partie.

73. Compte tenu des circonstances de la cause, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour juge raisonnable d'allouer à la requérante un montant de 5 000 EUR.

D. Intérêts moratoires

74. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

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

1. *Déclare* la requête recevable ;
2. *Dit* qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit* qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 13 de la Convention ;
4. *Dit*
 - a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes :
 - i. 130 000 EUR (cent trente mille euros) pour dommage matériel, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;

- ii. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour dommage moral, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
 - iii. 5 000 EUR (cinq mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt par la requérante;
- b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 26 mai 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente